

Rapport du médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur



Humaniser les approches

Année 2009

La documentation Française

**Le médiateur de l'éducation nationale
et de l'enseignement supérieur
et les médiateurs académiques**



Sèvres – Mars 2010

Lettre aux ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur

Paris, le 7 juin 2010

Le rapport 2009 est le onzième rapport annuel du médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur.

Il met à la disposition des lecteurs les principaux éléments du colloque organisé à l'occasion du dixième anniversaire de la médiation auquel vous nous avez fait l'honneur de bien vouloir participer.

À cette occasion, il était naturel de tirer un bilan et de tracer des perspectives. Tel est l'objet de la première partie de ce rapport qui rappelle que la médiation dans l'éducation nationale et dans l'enseignement supérieur est bien un mode de règlement des différends, qu'ils concernent les personnels ou les usagers du service public d'éducation. De même, la médiation s'affirme-t-elle de manière explicite comme une alternative à la judiciarisation des litiges.

Comme les années précédentes, le rapport rend compte de l'activité du médiateur national et de ses collaborateurs, ainsi que des médiateurs académiques.

Il appelle plus particulièrement l'attention sur deux sujets d'importance majeure pour notre institution qui ont été examinés par des groupes de travail composés de médiateurs volontaires.

Améliorer les conditions de prise en considération des personnels gravement malades est une priorité qui s'inscrit dans les orientations que vous avez fixées. Ce thème a fait l'objet de travaux de la part des médiateurs académiques tout comme du médiateur national depuis plusieurs années tant il recèle de complexités.

Favoriser des évolutions dans les modalités de calcul et d'attribution des bourses aux étudiants paraît nécessaire afin de mieux répondre à leurs besoins.

Les recommandations élaborées à partir des réclamations et figurant dans le rapport ont fait l'objet de notre plus grande attention. Elles s'appuient sur les évolutions législatives les plus récentes et trouvent leur sens dans la volonté d'améliorer la qualité du service. Elles seront bien sûr soumises à l'expertise approfondie des services compétents. Vous pouvez compter sur notre engagement et notre disponibilité pour faciliter les travaux à venir.

Le médiateur de l'éducation nationale
et de l'enseignement supérieur

Sommaire

Deuxième partie

Troisième partie

Avant-propos

Le titre de ce rapport pour l'année 2009 ***Humaniser les approches*** est directement inspiré par les travaux du colloque qui s'est tenu le 15 décembre 2009 et ceux des groupes de travail sur le fonctionnement des procédures médicales et l'attribution des bourses aux étudiants.

La première partie présente une synthèse des actes de ce colloque [1] qui s'est intitulé :

La médiation, dix ans après : bilan et perspectives

Il offre ainsi l'opportunité de mettre à disposition de tous les réflexions des médiateurs, l'idée qu'ils se font de la plus-value que peut représenter la médiation pour les institutions et pour les administrations. La journée du 15 décembre était dédiée à la médiation institutionnelle et à son avenir ; elle a permis de confronter nos analyses à celles d'autres médiateurs, d'écouter différents représentants des institutions, de mesurer les points de convergence entre ce que les uns et les autres attendent de la médiation ou souhaitent pour elle.

Trois grandes idées ont fait l'unanimité des intervenants durant les travaux :
– le médiateur est un tiers impartial dont l'indépendance d'esprit se conjugue avec l'appartenance à une institution ;
– le médiateur est force de propositions, il est légitime à émettre des recommandations ;
– le médiateur, dans son traitement des réclamations, recherche des solutions d'apaisement. Son approche individualisée lui confère une mission d'humanisation. Humaniser le système est un projet partagé entre l'institution et le médiateur.

« Humaniser les approches, humaniser le système, le médiateur vecteur de perfectionnement, la médiation comme culture de la conciliation, comme recherche de l'évolution vers le mieux-être, le médiateur force de progrès » sont autant d'expressions employées au cours du colloque. Elles ont structuré les interventions de bien des orateurs : du ministre de l'Éducation nationale, de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, des médiateurs d'autres institutions ou d'entreprise, des chercheurs ou des observateurs ou encore des représentants d'autres administrations.

Les travaux présentés dans cette première partie ont été organisés selon trois axes :
– les attentes des ministres sur la médiation institutionnelle ;
– une présentation et une analyse critique de la médiation dans l'ensemble du secteur public ;
– un retour sur les pratiques au sein de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur.

1. Les actes exhaustifs de ce colloque seront disponibles, fin juin 2010, sur les sites internet : www.education.gouv.fr/mediateur et www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid20304/le-mediateur.html

Les réflexions essentielles qui ont été exposées quant au fonctionnement de la médiation fondent notre action concrète, éclairent notre mode de travail quotidien que ce soit au plan académique ou national, dessinent nos relations avec l'institution scolaire et universitaire empreintes d'exigence, conduites de manière impartiale et dont la confiance est le maître mot.

Cette plus-value dont il fut souvent question n'est pas liée seulement à l'action du médiateur, qu'il œuvre au niveau académique [1] ou national. Elle est celle de toute l'institution engagée dans la volonté d'améliorer sans cesse la qualité du service rendu tant à l'égard des professionnels que des usagers et dont le médiateur est l'un des acteurs.

Progresser résolument

Humaniser les approches, progresser résolument, sont aussi des propositions du médiateur dans la perspective de résoudre les difficultés que rencontrent trop souvent les personnels gravement malades. Tel est l'enjeu de la deuxième partie.

Les médiateurs ont écouté les personnels souffrant de lourdes pathologies qui ont fait appel à eux, ils ont écouté aussi les difficultés des services et pris acte de situations inextricables compte tenu de dysfonctionnements importants apparaissant à divers stades des procédures.

Depuis bien des années, les médiateurs successifs ont, avec persévérance, souhaité que des réponses soient apportées notamment par la mise en place d'une mission de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) – et de l'inspection générale l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR). Cette mission a eu lieu à l'automne 2009. Le rapport rendu en mars 2010 se fonde sur une analyse complète du système et présente des propositions.

Dans le même temps, se mettait en place un groupe de travail de la médiation qui a permis la rédaction de cette deuxième partie.

Cet ensemble de travaux offre désormais de réelles perspectives permettant de ne plus connaître de situations dramatiques au plan professionnel et humain.

La médiation, force de proposition

Être médiateur institutionnel inclut de participer à l'évolution de notre système global de fonctionnement. Les recommandations qui constituent la troisième partie de ce rapport ont cette ambition. Elles sont destinées à être désormais débattues au sein des deux ministères et feront l'objet de la majeure partie des travaux du comité de suivi de l'année à venir.

Elles concernent de manière concrète et opérationnelle une meilleure prise en compte des personnels gravement malades qui semblent parfois enserrés dans d'inextricables procédures. Les propositions concernent le traitement de ces dossiers, l'évolution des

1. La dénomination « médiateur académique » sera utilisée comme terme générique valant pour le médiateur et le ou les correspondants académiques.

modalités de reclassement, le rôle central du médecin de prévention et l'amélioration résolue du fonctionnement des instances médicales.

Elles concernent aussi les modes de calcul et d'attribution des bourses aux étudiants. La nécessaire complexité du système de détermination et d'attribution de ces aides répond à l'extrême diversité des situations. Mais cela ne doit pas dispenser de rechercher une meilleure lisibilité pour les étudiants. Le dispositif doit mieux prendre en considération les besoins et les contraintes de son public.

Les recommandations figurant sur le rapport portant sur l'année 2008 ont fait l'objet du comité de suivi qui s'est tenu le 16 avril 2010 et dont ce rapport livre le compte rendu. La qualité des échanges qui ont eu lieu tout au long de l'année avec les services a permis d'instruire ces recommandations dans d'excellentes conditions, favorisant la recherche de solutions, prenant en compte au mieux ces propositions qui ont pu être transformées en décisions lors du comité de suivi. Ces évolutions concernent notamment le dossier complexe des examens et des concours, une gestion des personnels plus respectueuse des situations et contraintes individuelles, une meilleure prise en compte des situations familiales notamment au regard de la communication des informations aux familles.

Ces évolutions, certes modestes, sont essentielles car elles concernent la vie quotidienne des familles, des élèves, des étudiants et des personnels et ont des effets, pour certaines d'entre elles, jour après jour.

Que tous ceux et celles qui ont participé à l'expertise des recommandations ou à la construction de solutions satisfaisantes reçoivent nos remerciements.

L'activité du réseau

Dénouer les conflits, expertiser les réclamations, apaiser les relations en explicitant les décisions justes et équitables qui sont prises par les services, résoudre des incompréhensions, s'accorder sur des désaccords, rassurer et rester impartial, recommander des évolutions, telles sont les actions des médiateurs académiques, bénévoles engagés auprès de l'institution scolaire ou universitaire et auprès des personnels ou des usagers du service public d'éducation. Ces médiateurs sont en charge de 87 % des réclamations traitées chaque année. Ce sont eux qui demeurent les interlocuteurs de proximité les plus sollicités pour résoudre des difficultés. Leur mission est précieuse, essentielle, indispensable et largement reconnue. Leurs interventions font l'objet de travaux partagés et permettent ainsi de déterminer une architecture pour construire les recommandations des rapports annuels. Ils méritent notre reconnaissance et notre gratitude.

Les médiateurs académiques, comme le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et ses collaborateurs, s'attachent à apporter une réponse à chacune des situations qui leur sont soumises. Pour l'année 2009, les médiateurs ont reçu 6 900 réclamations, soit 3 % de plus qu'en 2008. Les réclamations portées par des usagers de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur représentent désormais les deux tiers de l'ensemble des saisines et parmi elles, 40 % concernent des problématiques de scolarité (inscription, affectation, orientation).

Il faut rappeler que ces chiffres n'ont pas vocation à traduire une représentation statistique des difficultés ou des différends rencontrés par les personnels et les usagers. Les réclamations adressées au médiateur peuvent en revanche alerter, quel qu'en soit leur nombre, sur l'apparition d'éventuelles difficultés au sein du service public d'enseignement scolaire et supérieur.

Le médiateur de l'éducation nationale
et de l'enseignement supérieur

Monique Sassier

Première partie

La médiation, dix ans après : bilan et perspectives

Chapitre premier

Interventions des ministres

Discours de Luc Chatel, *ministre de l'Éducation nationale, porte-parole du Gouvernement*

Madame le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur,
Mesdames et messieurs les médiateurs académiques,
Mesdames et messieurs,

Dix ans après son institution, la médiation est devenue, à l'Éducation nationale, une pratique courante, largement acceptée et appréciée par l'ensemble de la communauté éducative.

Grâce au travail rigoureux et passionné du réseau des médiateurs depuis dix ans, nous pouvons aujourd'hui nous féliciter du chemin accompli et des services rendus. Mais comment ne pas s'étonner que la pratique de la médiation, que l'esprit de médiation aient mis si longtemps à émerger dans notre ministère ?

En effet, quelle administration, quelle entreprise publique emploie autant d'agents, gère autant de situations humaines que l'Éducation nationale ? En effet, sans même évoquer l'Enseignement supérieur, que vous suivez pourtant, l'Éducation nationale, ce sont près d'un million d'agents, douze millions d'élèves. Quelle institution a autant besoin de médiation ?

Les chiffres les plus récents montrent d'ailleurs que l'institution du médiateur répondait à un véritable besoin. En effet, le nombre des saisines s'est accru de 200 % entre 2000 et 2009 pour s'élever aujourd'hui à 7 000, en globalisant le niveau national et le niveau académique.

En dix ans un réseau très dense s'est constitué et le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur est en lien étroit avec les 44 médiateurs académiques et correspondants du médiateur académique, qui seront bientôt 47.

Aujourd'hui, je veux profiter de l'occasion qui m'est donnée pour rendre hommage à votre engagement. En effet, on ne naît pas médiateur, on le devient, et ce n'est pas un hasard si l'ensemble des médiateurs sont choisis parmi les personnalités les plus respectées et les plus expérimentées de notre ministère. Que vous ayez été enseignant du secondaire ou du supérieur, chef d'établissement, inspecteur d'académie, responsable administratif, inspecteur général, ou recteur, vous avez tous accompli une carrière brillante au service des valeurs que nous partageons et qui fondent l'identité de notre

ministère : une école républicaine, le travail, le goût du savoir et de sa transmission, la solidarité, la rigueur morale aussi.

Et c'est précisément parce que vous avez su incarner ces valeurs au cours de votre parcours professionnel, parce que votre efficacité, mais également votre humanité dans la gestion des situations humaines étaient connues de tous que vous avez été choisis comme médiateurs.

Votre expertise, votre expérience, votre prise de distance aussi, vous les mettez aujourd'hui au service de la médiation et je tiens à vous en remercier. Je vous en remercie d'autant plus sincèrement que je sais que votre mission est difficile. J'ai en effet souligné l'accroissement constant des saisines, mais je n'ai pas encore évoqué la diversité des missions qui vous sont confiées.

Cette diversité est bien réelle car, et c'est l'originalité de la médiation à l'éducation nationale, vous intervenez aussi bien dans les différends entre les personnels et leurs hiérarchies qu'entre les usagers et l'administration. Pour les personnels, les situations dont vous êtes saisis concernent aussi bien les affectations, les mutations, que les questions statutaires et financières ou encore, et c'est de plus en plus souvent le cas, les relations au travail, avec des situations de plus en plus lourdes.

Concernant les usagers, vous vous occupez aussi bien des questions liées aux cursus scolaires et à l'orientation, que de divergences à l'occasion des examens ou encore de cas de discipline, et de différends dans l'octroi des bourses et des aides sociales. À mes yeux, cette mission est essentielle pour mieux accompagner, mieux aider nos élèves. À votre manière, vous contribuez à la volonté de faire réussir chaque élève et à le conduire au plus haut niveau d'excellence.

Ce bref tableau permet de démontrer l'extraordinaire diversité des situations que vous traitez, mais je me dois également de souligner que leur complexité va croissant. Cependant, à chaque fois, vous agissez avec la même neutralité, avec la même impartialité et je vous en sais gré. D'ailleurs, vous consacrez également beaucoup d'énergie à expliquer des décisions justes de l'administration qui ont été mal expliquées ou mal comprises.

Et je crois que c'est bien là la grande force du médiateur au sein de notre ministère : vous ne vous érigez jamais en juge et encore moins en justicier. Vous cherchez bien davantage à formuler des propositions de progrès plutôt que de dénoncer des dysfonctionnements et d'accabler ceux qui en sont les acteurs. D'ailleurs, vous ne vous satisfaites pas, et c'est votre force, de trouver une issue positive aux cas dont vous êtes saisis. Non, vous cherchez toujours à aller plus loin, à identifier les marges de progrès de notre système éducatif. Vous cherchez également à alerter lorsque vous constatez l'émergence de problématiques nouvelles. Et c'est particulièrement à cette recherche que je vous convie.

D'ailleurs, ce n'est pas un hasard si à côté de votre mission d'explication des décisions administratives, à côté du règlement des situations individuelles, vous vous fixez chaque année un programme de travail ambitieux pour réfléchir à des questions fondamentales et transversales pour notre ministère.

Cette année, vous avez ainsi choisi de vous intéresser à l'attribution des bourses universitaires, aux procédures disciplinaires qui concernent les élèves, mais également, et c'est un travail de longue haleine, à la mutation des personnels et enfin à leur santé au travers du fonctionnement des comités médicaux.

La richesse de ce programme témoigne à la fois de votre ambition et de l'ampleur de votre mission. Mais je veux surtout m'arrêter au dernier des thèmes que vous avez retenus car il me paraît révélateur de votre capacité à vous saisir des enjeux profonds qui se présentent à notre ministère.

Comme vous, je suis convaincu que la médecine professionnelle est l'un des domaines où nous avons les plus grands progrès à accomplir, et pas seulement en ce qui concerne les comités médicaux. J'avais d'ailleurs évoqué cette question en octobre dernier en m'adressant au comité technique paritaire du ministère de l'Éducation nationale. J'avais alors souligné qu'il ne m'apparaissait pas normal qu'un agent du ministère de l'Éducation nationale puisse pratiquement arriver à la retraite sans autre visite médicale que celle passée lors de son recrutement. J'avais aussi indiqué que nous devions nous donner les moyens de mieux veiller à la santé de nos personnels et je compte sur vos travaux pour avancer en ce sens.

Cet exemple est pour moi la preuve que nous partageons une même vision de la gestion des ressources humaines. Une « GRH » respectueuse des droits, respectueuse de la personne humaine, dans toutes ses dimensions. En effet, j'ai la conviction que nos réponses doivent être adaptées au cas par cas, davantage personnalisées. À nous de faire preuve d'audace, d'imagination, d'innovation dans notre gestion des femmes et des hommes qui constituent ce grand ministère.

Bien sûr, nous continuerons à remplir nos obligations statutaires mais le cadre statutaire ne saurait être l'alpha et l'oméga de toute politique de gestion des ressources humaines.

Aujourd'hui, les parcours professionnels ne doivent plus être figés pour ceux qui souhaitent évoluer. Nous devons aider nos professeurs lorsqu'ils prennent plus de responsabilités, plus d'initiatives, que ce soit financièrement ou en termes de déroulement de carrière. Vous le voyez, une vraie politique de gestion des ressources humaines, cela va bien au-delà des seules questions statutaires ou de revalorisation financière des personnels ! Une vraie politique de gestion des ressources humaines, c'est proposer un « nouveau pacte de carrière » à nos personnels. Car il est de notre devoir d'offrir à chaque enseignant la carrière qu'il mérite et à laquelle il a droit.

Par votre expérience, par votre position, par votre rôle aux côtés de nos personnels, vous pouvez m'aider à faire progresser la gestion des ressources humaines dans notre ministère, à mettre en œuvre ce « nouveau pacte de carrière » en faveur de nos personnels. Au-delà de votre rapport annuel que je lirai avec beaucoup d'intérêt, je suis donc à l'écoute de toutes les propositions, de toutes les alertes que vous voudrez bien m'adresser. J'y serai d'autant plus attentif que je connais l'acuité de votre regard sur notre ministère et sur les défis qu'il doit relever. J'y serai d'autant plus attentif que je sais que nous partageons une volonté commune de le faire progresser.

Je vous remercie et je vous souhaite d'excellents travaux.

Discours de Valérie Pécresse, *ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*

Monsieur le Ministre, cher Luc Chatel,
Madame la Médiatrice, chère Monique Sassier,
Mesdames et Messieurs les médiateurs académiques,
Monsieur le Recteur, Jean-Michel Blanquer,
Mesdames et Messieurs,

Je suis heureuse d'être parmi vous aujourd'hui, pour ouvrir cette journée de travaux qui porte sur les dix ans de la médiation dans l'éducation nationale et dans l'enseignement supérieur.

C'est une question à laquelle j'attache une importance toute particulière car je sais d'expérience à quel point l'existence d'un médiateur est précieuse pour un ministre.

Vos travaux d'aujourd'hui en apportent la preuve. Vous allez débattre du rôle, des méthodes et des principes d'action des médiateurs. Aussi je voudrais saisir l'occasion que vous m'offrez pour vous dire l'idée que j'ai de vos missions et ce que j'en attends en tant que ministre.

Pour la ministre, à quoi sert le médiateur ?

Le médiateur est avant tout une vigie

Le médiateur est saisi de dossiers concrets et individuels. Il fournit en temps réel une information précieuse sur la manière dont nos étudiants, nos professeurs perçoivent notre action sur le terrain.

Non pas pour produire des statistiques ou informer sur des revendications syndicales ; d'autres outils, d'autres acteurs existent pour cela et jouent parfaitement leur rôle. Mais pour donner l'alerte sur des cas particuliers, sur les problématiques qu'ils mettent en lumière, sur les inquiétudes qu'ils expriment.

Le médiateur se pose ainsi comme un révélateur des questions qui surviennent au quotidien dans nos universités, dans nos académies. Pour la ministre que je suis, c'est une aide essentielle. Vous êtes en effet les premiers récipiendaires d'incompréhensions parfois de malentendus qui peuvent ensuite prendre de l'ampleur. Or, c'est en traitant en amont ces cas particuliers que nous pouvons en aval ajuster nos politiques et nos réformes, s'assurer de leur bonne compréhension par les acteurs et faire passer les messages adéquats.

Car **la médiation** ne fonctionne pas en sens unique. Elle **est une courroie de transmission** du terrain vers le ministère mais aussi du ministère vers la base.

Concrètement, le travail du médiateur s'appuie sur trois étapes essentielles : l'ouverture du dossier pour lequel il est saisi, son instruction et son suivi ensuite, enfin son règlement.

Trois étapes qui ont prouvé leur efficacité. À titre d'illustration, je prendrais l'exemple du reclassement des maîtres de conférences suite à l'entrée en vigueur du nouveau décret sur le statut des enseignants-chercheurs. La publication de ce texte, qui avait suivi un long travail de négociation et de concertation, a fait naître des interrogations légitimes chez certains maîtres de conférences. Ils vous ont saisis directement et ont fait part de leurs inquiétudes sur de possibles inversions de carrière. En étant très tôt alertés de ces craintes, vous nous avez permis d'apporter tout de suite les garanties nécessaires. Il n'y a eu aucune inversion de carrière naturellement, j'étais très déterminée sur ce point. Mais nous avons même pu aller plus loin : un amendement au projet de loi de finances vient d'être voté qui précise les conditions dans lesquelles tous les maîtres de conférence – quelle que soit l'année de leur recrutement – pourront se voir appliquer les dispositions du nouveau décret, et notamment la reprise d'ancienneté pour les services antérieurs. C'est donc bien la disposition la plus favorable qui sera appliquée. La préparation de cet amendement nous a demandé un long travail technique bien sûr et nous avons également beaucoup échangé avec les syndicats sur la question. Mais la première alerte, l'élément déclencheur, est venue du médiateur et des dossiers dont vous avez la charge, Madame Sassier.

J'insiste sur l'importance de ce positionnement, comme **premier maillon de la chaîne de communication entre le terrain et nous.**

J'ai choisi l'exemple du reclassement des maîtres de conférences car il est très emblématique et nous a conduits à aller jusqu'à modifier la loi mais il en existe d'autres : je pense à la mise en place du dispositif « Admission post-bac » et des nombreux cas individuels qui ont pu être réglés grâce à vous. Les parents d'élèves comme les futurs étudiants étaient souvent troublés par l'ouverture de ce dispositif très nouveau et qui proposait un nombre très important d'informations. La première année de fonctionnement a aussi révélé des marges d'évolution et d'amélioration du dispositif. Grâce à vous, les demandes ou les questions transmises par les usagers ont pu être prises en compte et nous savons déjà que nous proposerons un dispositif encore plus performant l'année prochaine.

Enfin je pense aux nombreux dossiers relatifs à la valorisation des acquis de l'expérience dont vous avez été saisis : la réglementation est complexe, les acteurs nombreux et il faut souvent votre intervention pour aider à résoudre des cas qui sont par définition toujours très spécifiques.

De tout cela je tenais à vous remercier. Mais permettez-moi, après ces quelques mots sur la nature et le sens de votre mission, d'envisager avec vous l'avenir de la médiation dans notre ministère. Puisque nous célébrons aujourd'hui les dix ans de votre existence, je crois que l'heure est aussi venue de nous projeter sur la décennie qui vient.

Les perspectives d'évolution et de développement de la médiation dans l'enseignement supérieur

L'utilité de cette fonction, je le disais, n'est plus à démontrer. Je crois même que nous devons aller encore plus loin, sur deux points essentiels.

La mise en réseau des compétences d'abord

Il existe désormais des médiateurs dans toutes les académies. Et je sais aussi que certaines universités ou certains PRES commencent à s'intéresser de très près à la possibilité d'accueillir en leur sein un médiateur propre. C'est le cas de Lyon 1 par exemple ou encore du PRES de Toulouse.

Ce développement considérable de la fonction de médiation démontre l'existence d'un réel besoin qui nous pousse à l'exploiter toujours plus. Je crois, Madame la Médiatrice, que vous avez un rôle important à jouer en la matière. Je vous invite à vous impliquer pleinement dans la naissance de ce réseau. Un réseau qui aidera les médiateurs dans leur tâche en les informant des difficultés souvent voisines rencontrées par leurs collègues d'université ou d'académie. Les médiateurs doivent pouvoir échanger entre eux et avec vous, pour croiser les dossiers et les cas qu'ils gèrent, pour faire remonter les données ou les informations dont ils disposent.

En outre ces échanges pourront alimenter le rapport que vous me remettez chaque année et constituer ainsi un fondement indispensable au rôle de vigie dont je vous parlais tout à l'heure.

Il faut donc que vous réfléchissiez à un schéma d'action pour organiser cette mise en réseau entre tous ces nouveaux acteurs qui sont autant de relais de terrains sur lesquels vous devez aussi vous appuyer.

Je souhaite que vous construisiez rapidement ce schéma d'action et que vous me présentiez un point d'étape avant la fin de l'année universitaire sur sa mise en place.

Pour vous aider à aller plus loin dans votre tâche, je crois aussi important de **renforcer la popularisation de votre action.**

L'action du médiateur est en effet encore trop souvent méconnue. Nombreux sont ceux qui ne pensent pas à vous contacter alors que vous pourriez sans aucun doute leur être d'un grand secours.

L'existence des médiateurs doit être soulignée dans tous nos établissements, notamment sur les sites internet.

Madame la médiatrice, je vous engage à faire préparer par vos services une brève analyse sur le sujet. Avec deux objectifs : faire un bilan des méthodes qu'utilisent aujourd'hui les médiateurs pour se faire connaître ; dégager des pistes de réflexion et des moyens opérationnels pour améliorer la situation actuelle. Je souhaiterais que ce plan d'action me soit remis au début de l'année 2010 afin que nous puissions décider ensemble des mesures appropriées à prendre.

Madame la Médiatrice, Mesdames et Messieurs, vous le voyez nous avons encore beaucoup de travail devant nous. Le rôle du médiateur ne pourra que s'accroître au cours des dix prochaines années. Pour le plus grand bénéfice de nos étudiants et de nos personnels. À nous de relever ensemble ce défi pour être au rendez-vous de leurs attentes.

Je vous remercie de votre attention.

Chapitre deuxième

Regards sur la médiation institutionnelle

La médiation dans l'éducation nationale et dans l'enseignement supérieur par Monique Sassier, *médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur*

La médiation institutionnelle : portrait

Le législateur, en inscrivant la médiation dans la loi, confère au médiateur une reconnaissance, une légitimité à traiter des réclamations. Pour autant, sa reconnaissance dans l'institution lui donne une place singulière. Le médiateur est « un tiers », il n'est pas un service interne recevant les recours. Le médiateur académique ou national ne peut être saisi que dans un second temps, après un recours gracieux du personnel ou de l'usager. Il ne saurait intervenir avant la réponse de l'autorité concernée.

Une organisation selon une logique de mission

En 2009, une équipe nationale composée de 7 personnes et 44 médiateurs académiques assurent cette mission. Pour 2010, 47 médiateurs académiques seront en fonction. Le projet est de mettre en place 50 médiateurs académiques et correspondants à l'échéance de 2012. Un axe fort se dégage, le souhait de renforcer notre présence au sein des universités qui le souhaiteront.

Les médiateurs académiques, tout comme l'équipe nationale, ont vocation à résoudre des litiges.

C'est au niveau national, à partir d'un travail conjoint avec les médiateurs académiques, que sont élaborées les recommandations que le médiateur adresse annuellement aux ministres. Car au-delà de la seule mission de résoudre les conflits, le médiateur est porteur de recommandations afin de favoriser des évolutions juridiques et comportementales. Son objectif est que ses propositions deviennent la propriété des services tant au niveau académique que national. Certains recteurs ont ainsi souhaité faire examiner par leurs services les recommandations dont ils pouvaient tirer bénéfice et veillent à leur application. Cette démarche doit être signalée et saluée. En effet, les améliorations de nos systèmes éducatifs scolaire et universitaire ne viendront pas que des ministères mais aussi des académies, des universités. Même si le médiateur constate avec satisfaction que pour plus de trois situations sur quatre des réponses satisfaisantes ont été trouvées

et que les raisons de la réclamation ont cessé, il doit rester attentif à faire progresser la prise en compte des recommandations après expertise et vérification de leur utilité. Les services ne doivent pas considérer que les propositions du médiateur traduisent des dysfonctionnements. Il faut au contraire qu'ils considèrent qu'il s'agit de besoins nouveaux qui sont ainsi exprimés.

L'effort des années à venir portera sur la meilleure prise en compte des recommandations.

Une augmentation du nombre des réclamations

En 1999, huit demandes sur dix provenaient des personnels. En 2008, six sur dix émanent des familles, des étudiants, des apprentis. L'année 2009 marquera le chiffre de 6900 saisines aux niveaux tant national qu'académique. Il faut rapporter ces chiffres aux presque 15 millions d'élèves et étudiants et aux 1150000 agents.

En 2008, le nombre des réclamations provenant des usagers est en augmentation de 20 % concernant l'enseignement secondaire et de 18 % concernant l'enseignement supérieur pour lequel il y avait déjà eu un accroissement de 32 % en 2007.

C'est en 2005 que s'est fait le basculement, les réclamations des usagers ont pris le pas sur celles des personnels et cette tendance reste durable.

Ces réclamations sont traitées pour 85 % d'entre elles au niveau académique et pour 15 % au niveau national. Les médiateurs académiques font observer que, ces dernières années, ils sont saisis pour des situations de plus en plus lourdes et complexes qui demandent une expertise évidente et une coopération renforcée avec le médiateur national, les services académiques ou les administrations centrales.

Les médiateurs, au niveau académique et national, sont saisis pour des demandes d'information, d'avis ou de conseil. Se cachent parfois derrière ces demandes un risque de litige ou un début de conflit. Les médiateurs restent attentifs à ces demandes qu'ils orientent parfois, quand il s'agit d'une demande d'informations, vers les services adéquats.

À noter que 85 % des dossiers sont traités dans un délai inférieur à trois mois. Dans trois cas sur quatre, la réponse convient au requérant : il peut s'agir d'une prise en compte de la dimension humaine dans le litige ou d'une rectification d'erreur ou d'une décision explicitée et comprise.

Un fonctionnement en réseau

Les médiateurs académiques sont choisis par le médiateur national. Il s'agit de personnes retraitées des deux ministères qui ont occupé des postes de responsabilité (inspecteurs d'académie, inspecteurs généraux ou universitaires, chefs d'établissement…). Ils ont une parfaite connaissance du système éducatif et ont été remarqués pour leur sens des relations humaines. En 2006, plus de la moitié des médiateurs académiques qui ont accompagné la mise en place de l'institution étaient toujours présents, preuve d'une réelle stabilité.

Le médiateur académique est compétent dès lors que la décision qui fait problème a été prise par le recteur, l'inspecteur d'académie, un chef d'établissement ou un président d'université. Le médiateur national est compétent si la décision a été prise par les services ministériels. Les personnels des administrations centrales, de l'enseignement scolaire ou supérieur, font appel au médiateur national.

Le médiateur national n'est pas une instance d'appel pour les réclamants qui ont saisi un médiateur académique. Il peut en revanche offrir de l'aide aux médiateurs académiques par une expertise des dossiers.

La médiation institutionnelle : ses atouts et ses limites

La médiation occupe une place stratégique

Elle offre les conditions d'un dialogue responsable entre une personne et l'administration. Elle est un observatoire du fonctionnement du système à travers des cas concrets, non représentatifs d'un point de vue statistique, mais emblématiques des fonctionnements. Elle peut alerter les services d'un risque ou prévenir, à certains moments, un problème qui donnera lieu à des réclamations collectives, par exemple le reclassement des maîtres de conférence.

Elle dispose d'atouts importants. D'accès facile, elle est gratuite. Dès que le réclamant a fait valoir un recours gracieux, il peut saisir le médiateur qui est impartial, neutre, et qui n'est ni l'avocat du réclamant, ni le procureur, ni le défenseur de l'administration.

La médiation n'est pas un contre-pouvoir. Le médiateur n'a pas de pouvoir de décision mais la mission d'émettre des propositions.

La médiation entretient un rapport respectueux avec le droit

Le médiateur exerce une fonction que l'on pourrait qualifier de « contrôle qualité » de la réponse donnée. Mais il arrive que cette réponse ne suffise pas. Le médiateur pourra alors proposer une réponse qui se situe non pas hors du droit mais au-delà, en équité. Il a vocation à régler des litiges ou des conflits de manière non autoritaire et à proposer des solutions imaginatives qui sont parfois élaborées au croisement de situations concrètes et de la recherche de l'amélioration qualitative du fonctionnement du système.

Son intervention ne limite ni ne suspend des procédures éventuelles qu'aurait pu entreprendre un personnel, un parent ou un étudiant. Pour certaines personnes ou pour certaines situations, quand plus rien n'est possible, quand la loi semble ne pas répondre, il reste le seul interlocuteur.

Si donc l'action du médiateur permet d'assouplir certaines règles de droit ou certains fonctionnements, la médiation n'autorise jamais **l'oubli du droit.**

Il faudra des années encore pour que les recommandations du médiateur soient considérées pour ce qu'elles sont : une volonté de faire place au mouvement, à la meilleure prise en compte de la dimension humaine dans la décision publique, tant au niveau individuel que collectif.

Le médiateur travaille avec les médiateurs du service public et le Médiateur de la République

Les médiateurs des services publics et des grandes entreprises publiques se réunissent au sein du Club des médiateurs du service public pour débattre des méthodes de travail. Ils créent entre eux un dialogue sur la médiation. En 2004, ils ont rédigé

une charte de la médiation qui sert de référence à l'action de chacun et rend visible une conception commune de la médiation.

Il n'existe pas de lien de subordination entre le Médiateur de la République et le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Au regard de l'article 2, alinéa 4 du décret du 1er décembre 1998, « le médiateur de l'éducation nationale est le correspondant du Médiateur de la République ». Il reçoit toutes les réclamations des personnels en activité. Lorsque le Médiateur de la République est saisi sur des questions de carrière, de retraite, il lui retourne les dossiers. Dans l'hypothèse où il est saisi sur des questions statutaires qui valent pour la fonction publique, telles que l'avenir des personnels vacataires ou les questions qui intéressent plusieurs administrations, le Médiateur de la République et celui de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur peuvent unir leurs efforts, leur force et leurs recommandations qu'ils auront la volonté de faire aboutir ensemble.

La médiation institutionnelle et sa déontologie

Le médiateur ne porte pas de jugement sur les personnes, il vérifie que les réclamations sont fondées et recevables, que les recours gracieux ont bien été faits. De même, le médiateur ne porte pas de jugement sur les services et leurs actions. Il observe et comprend les rouages de la décision publique. Et, s'il souhaite que des évolutions aient lieu, il doit développer une pédagogie dans la négociation qu'il conduit : ne pas froisser, ne pas culpabiliser car, tout simplement, le monde de l'éducation est un monde fortement affectif, fait d'engagement et de sens du devoir.

Dès sa nomination, qu'il exerce ses fonctions au niveau académique ou national, il se reconnaît dans une position de tiers. Il n'est plus l'inspecteur qui était inscrit dans une chaîne hiérarchique ni un chef d'établissement, il devient le médiateur.

Les valeurs du médiateur

Il convient que l'impartialité soit la qualité que les parents, les enseignants, les chefs d'établissement, les inspecteurs, les recteurs reconnaissent à tous les médiateurs et même celle qu'ils attendent. Qu'ils soient aussi assurés que nous sommes autonomes dans nos analyses. Cette éthique de la médiation suppose aussi que les médiateurs assurent les personnes de la totale confidentialité de leurs propos.

Le médiateur doit apprendre à préserver sa liberté, sa neutralité, son impartialité.

Des dossiers d'actualité

Concernant les examens, le médiateur peut observer des fonctionnements qui posent problème et alerter : ainsi avons-nous proposé d'améliorer le fonctionnement des jurys, par exemple pour le baccalauréat, afin d'offrir à tous les meilleures garanties. Pour cela, il nous semble que partout sur le territoire, il conviendrait de mettre en place des commissions d'harmonisation qui veillent au bon déroulement des corrections, et légitiment ainsi la nécessaire souveraineté des jurys.

Le médiateur prend la mesure des évolutions qui sont en cours : ainsi les familles souhaitent que leurs enfants soient inscrits dans l'établissement de leur choix. Elles pensent que la carte scolaire est déjà supprimée alors qu'existent toujours des critères d'affectation. Le médiateur ne porte pas d'avis sur cette réforme mais, à partir de cas particuliers, il alerte sur cette situation du « milieu du gué », qui laisse les familles penser que la carte scolaire n'existe plus.

Faut-il évoluer ?

Le médiateur est aujourd'hui saisi de situations individuelles. Telle est sa compétence. Pour autant, et de tout temps, le médiateur a été saisi par des groupements de parents d'élèves ou de personnels qui s'adressent à lui. Intervenir en médiation dans des conflits collectifs, est-ce possible ? Souhaitable ? Et comment ?

Les universités souhaitent aussi développer des modes alternatifs de règlement des conflits, précisément dans le cadre de leurs libertés et responsabilités nouvelles. La CPU, les présidents d'université et les secrétaires généraux rencontrés indiquent qu'ils sont intéressés par cette démarche de médiation qui anticipe, règle, apaise parfois les litiges et d'autres fois les résout. Ce sera l'un des enjeux des années à venir.

En conclusion

Travailler sur la résolution de litiges enseigne que le conflit est au cœur de la vie. Il est donc essentiel dans une politique des ressources humaines dynamique de former les personnels qui exercent des responsabilités à de nouveaux modes de gestion et de résolution des différends. Le conflit est aussi dans les classes, le médiateur le sait car il l'observe à travers les lettres. Cette formation à la gestion des tensions est sans doute une richesse pour les enseignants.

La médiation a de beaux jours devant elle dans notre société où le désir d'individualisation croît, que certains qualifient d'individualisme, où les droits personnels augmentent : droit au logement, à la santé, à l'éducation etc., et où les figures de l'autorité se transforment, où se développent des mécanismes nouveaux de dialogue social.

La médiation a de beaux jours devant elle :

– si elle peut contribuer à repenser les relations entre l'administration et ses personnels, entre ses personnels et les familles ;

– si elle peut contribuer à améliorer le rapport des parents et des élèves aux enseignants et à l'école et ainsi favoriser la réussite des enfants ;

– si elle peut, à certains moments critiques, offrir un espace de dialogue dans les politiques publiques dans la mission de développement des intelligences, des compétences et des connaissances.

La médiation institutionnelle est légitime et aujourd'hui reconnue dans nos administrations et auprès des pouvoirs publics et politiques car elle se fonde sur des observations concrètes, des situations bien réelles, des personnes qui s'engagent auprès du médiateur, qu'il s'agisse des familles, des élèves, des étudiants, des adultes en formation, des professeurs, des personnels non enseignants du monde scolaire et universitaire.

Optimisation de la gestion des réclamations par Françoise Waintrop, *chef de la mission des méthodes, direction générale de la Modernisation de l'État*[1]

Une meilleure prise en charge par les administrations des réclamations de « premier niveau » est nécessaire

La DGME a lancé fin 2008 un projet visant à améliorer le traitement des réclamations dans l'ensemble des organismes publics locaux. À cette fin, elle a distingué le processus de dépôt d'une réclamation de celui du recours à un médiateur. La réclamation, c'est un peu le premier niveau : l'usager mécontent s'adresse à l'administration *via* un site internet ou un courrier. Si l'usager n'a pas obtenu de réponse dans les délais impartis ou a utilisé les voies de recours interne sans avoir obtenu de réponse satisfaisante alors il fait appel au deuxième niveau, celui des médiateurs qui jugent en équité. Il est donc important pour l'usager que les deux niveaux jouent leur rôle. Les médiateurs ne doivent pas être submergés de demandes liées à la qualité du service afin de prendre le temps d'examiner des cas nécessitant un approfondissement du dossier.

Qu'en est-il de la prise en charge des réclamations au sein des administrations ?

À partir d'une étude menée sur l'ensemble des sites internet, il a été noté que seulement 30 % informent sur les modalités de prise en charge des réclamations ou permettent de déposer un formulaire. Et encore dans la moitié de ces sites, la page dédiée est très difficile d'accès. Une étude complémentaire portant sur les réponses aux réclamations montre que, dans un tiers des cas, il n'y a jamais eu de réponses. Le vocabulaire est souvent négatif. La réponse n'est pas personnalisée. Il n'est jamais fait preuve d'empathie. Lorsque la réclamation a été déposée à partir d'un site internet, il arrive une fois sur deux que plusieurs correspondants interviennent dans la réponse de façon non coordonnée.

Les enjeux sont importants

C'est un enjeu pour l'usager bien sûr qui doit pouvoir déposer une réclamation et obtenir une réponse adaptée.

C'est un enjeu de qualité de service et d'amélioration continue. Les motifs d'insatisfaction fournissent des éléments très riches sur les dysfonctionnements et permettent ainsi des actions d'amélioration au niveau local et national.

C'est un enjeu d'image et de confiance pour l'administration : un usager qui prend le temps de réclamer n'est pas indifférent à l'institution. Il garde un lien quasi affectif avec elle. Lui répondre de façon adaptée permet de transformer le « détracteur » en « ambassadeur ». L'association Amarc qui regroupe des entreprises publiques et privées

1. Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.

qui travaillent ensemble à l'amélioration du traitement des réclamations a comme slogan « transformer les pépins en pépites ».

Il s'agit d'élaborer une méthodologie et d'accompagner les administrations dans la mise en œuvre

À partir des études menées sur le terrain, de l'analyse des bonnes pratiques des entreprises publiques et privées et des meilleures expériences des administrations étrangères, la DGME a élaboré une méthodologie. L'objectif est de mettre en place un processus de prise en charge des réclamations et d'en améliorer progressivement la performance. L'usager peut déposer de façon très simple une réclamation et obtient une réponse rédigée dans un style personnel empathique qui tient compte de son insatisfaction. Une expérimentation a été menée avec sept organismes publics de nature différente : la CAF du Calvados, le Pôle emploi de l'Ain, la préfecture de l'Isère, l'inspection académique de l'Isère, l'URSSAF de Meurthe-et-Moselle et de Gironde et les douanes d'Orly.

D'ores et déjà, la DGME envisage la création d'un guichet unique internet de dépôt des réclamations

La DGME va réaliser un site simple dont l'objectif sera d'améliorer l'accessibilité des formulaires de réclamations et qui fera le lien avec les administrations ayant mis en place un système de gestion des réclamations afin de s'assurer qu'une réponse sera bien apportée aux usagers.

Vers le Défenseur des droits par Bernard Dreyfus, *directeur général des services du Médiateur de la République*

Je voudrais, tout d'abord, vous prier d'excuser l'absence de monsieur Delevoye qui est aujourd'hui retenu avec les médiateurs de l'Union méditerranéenne et, notamment, les Israéliens et les Palestiniens, à Athènes.

Je vais être très neutre dans la présentation que je vais faire du futur Défenseur des droits, pour deux raisons : d'une part, parce que ce n'est pas mon rôle de porter des jugements et, d'autre part, parce que nous n'en sommes qu'au dépôt devant le Parlement, après présentation en Conseil des ministres, d'un projet de loi organique qui n'a pas encore été discuté dans aucune des deux assemblées parlementaires. Compte tenu des débats qui ont déjà précédé ces futures discussions, j'ai cru comprendre qu'un certain nombre d'amendements n'étaient pas à exclure et vous comprendrez donc ma prudence.

Je crois qu'il faut remettre la création du Défenseur des droits dans un contexte. Ce contexte remonte dès 1973 au moment de la création du Médiateur de la République, dans les commentaires d'un certain nombre de professeurs de droit constitutionnel qui avaient regretté, déjà à l'époque, que le Médiateur de la République ne soit pas « constitutionnalisé » et qu'il ne fasse l'objet que d'une simple loi. Le débat a repris après un arrêt du Conseil d'État, l'arrêt Retail, qui a donné lieu à un certain nombre de commentaires. Parmi eux, un article est resté célèbre, du professeur Gaudemet, disant que le Médiateur de la République n'était pas une autorité administrative indépendante mais bien une autorité indépendante, ce qui n'est pas tout à fait la même chose et, depuis lors, se posait régulièrement la question des véritables pouvoirs du Médiateur de la République.

Deuxième élément de contexte, la directive sur la médiation européenne qui oblige à distinguer ce qui est de la médiation de ce qui ne l'est pas. Or, je suis obligé de dire qu'un certain nombre de fonctions du Médiateur de la République ne sont pas à proprement parler des médiations, et il n'était pas complètement inutile de se poser la question.

Enfin et surtout, le rapport du sénateur Gélard, qui est paru il y a à peu près deux ans et demi, fait état d'un trop grand nombre d'autorités administratives indépendantes, et demande, très fermement, à ce qu'une mutualisation de ces autorités soit mise en œuvre.

C'est l'ensemble de ces thèmes qui ont été repris dans les travaux de la Commission Balladur.

À la suite des travaux de cette commission, a été approuvée une révision constitutionnelle l'été dernier, et aujourd'hui un projet de loi organique sur le Défenseur des droits, dont la création est vivement recommandée, a été déposé, après passage en Conseil des ministres.

Je vais tenter de me livrer à un commentaire des nouveautés apportées par ce projet de loi organique en suivant l'ordre du texte :
– la nomination devrait s'effectuer selon la nouvelle procédure prévue à l'article 13 de la Constitution, c'est-à-dire une nomination par le Président de la République mais après avis public des commissions parlementaires compétentes ;
– l'incompatibilité, ou les incompatibilités, par rapport à celles prévues aujourd'hui pour le Médiateur de la République, seraient renforcées. Il s'agirait d'incompatibilité complète. Ainsi, à l'avenir, le prochain Défenseur des droits ne pourrait plus être élu local ;
– le Défenseur des droits regrouperait le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité ;
– sa saisine serait directe. Aujourd'hui, seule la France et la Grande-Bretagne ont encore des médiateurs ou ombudsmans à saisine uniquement parlementaire. Les autres pays de l'Union européenne ont tous la saisine directe et, donc, il paraît normal que la saisine directe rentre dans les faits ;
– la saisine pourrait même être possible par les ayants droit d'une personne dont les droits et libertés seraient mis en cause ;
– le Défenseur des droits aurait le droit de présenter des observations en cas de transmission d'une réclamation à une autre autorité indépendante, et il aurait le droit de demander à cette autorité indépendante, pourtant indépendante, d'être tenu informé des suites qui y seraient données et il pourrait même, et c'est une vraie nouveauté, être associé aux travaux de la HALDE et de la CNIL. Je puis vous dire que, pour avoir environ, par an, près d'une centaine d'échanges de dossiers avec la HALDE ou la CNIL, ce serait un vrai « plus » pour les actuels services du Médiateur de la République que de bénéficier de cette possibilité d'être plus étroitement associés à leurs travaux et de mieux se connaître. Restera à définir ce mode d'association ;
– autour du Défenseur des droits, un collège compétent en matière de déontologie de la sécurité, avec trois personnes nommées par le Président de la République, le Président du Sénat, et le Président de l'Assemblée nationale serait créé ;
– serait créé également un autre collège, compétent en matière de défense des droits des enfants, toujours sur le même mode de nomination. Les mandats seraient comme aujourd'hui non renouvelables ; incompatibilité dans le domaine de la sécurité ; incompatibilité des membres du collège sous le contrôle du Défenseur des droits ;
– parmi les moyens d'action du Défenseur des droits, une nouveauté importante : les personnes publiques ou privées mises en cause, devraient faciliter l'accomplissement de la mission du Défenseur des droits, en ayant l'obligation de répondre à ses demandes et convocations. Le Défenseur des droits pourrait demander à ce que des enquêtes soient menées par les corps de contrôle et d'inspection. Tous les ans, dans notre rapport public, nous dressons la liste des ministères qui ne répondent pas bien, vous n'en êtes pas, mais l'an dernier dans notre rapport public nous avons « épinglé » le ministère de l'Agriculture, quasi zéro réponse en un an, ou le ministère des Affaires sociales, quelques réponses en un an. Cette nouvelle obligation changerait la donne ;
– autre pouvoir nouveau, le Défenseur des droits pourrait demander des études au Conseil d'État et à la Cour des comptes, si par voie d'amendement nous arrivions à obtenir également la Cour de cassation, nous en serions heureux ;
– le droit de transmission de tout document utile détenu par les personnes publiques ou privées mises en cause et son droit de communication qui existe actuellement, serait

étendu pour le Défenseur des droits aux informations médicales. En effet, nous avons récupéré, chez le Médiateur de la République au 1er janvier 2009, il y a presque un an, la médiation des hôpitaux qui était auparavant traitée par la Haute Autorité de santé et donc nous récupérons maintenant pleinement cette médiation en matière médicale. Le nombre de dossiers a explosé, je crois que la médiatisation aussi d'un certain nombre d'affaires s'y prête, hélas, puisque pour la première année nous avons eu 6 000 dossiers médicaux qui nous ont été transmis, dont certains vraiment lourds ;

– autre nouveauté, le Défenseur des droits pourrait procéder à des contrôles sur place. Les personnes publiques ne pourraient s'opposer à la visite du Défenseur des droits que pour des motifs liés à la défense nationale ou à la sécurité publique, ce qui nous laisserait quand même de la marge ;

– le Défenseur des droits pourrait recommander la conclusion d'une transaction pour résoudre un litige. C'est une nouvelle « mode » qui existe déjà en matière de marché public, et aussi dans le texte sur la HALDE, mais qui ne l'a pas encore, à ma connaissance, utilisée ;

– le Défenseur des droits pourra consulter le Conseil d'État concernant une ou plusieurs réclamations, non soumises à autorité juridictionnelle, soulevant une question d'interprétation des dispositions législatives ou réglementaires. Cela serait pour nous vraiment utile. Je prends un exemple concret : vous avez des circulaires en matière d'environnement qui contredisent des circulaires ou des arrêtés, voire même des décrets en matière de protection sanitaire, d'urbanisme. Nous identifions environ une vingtaine de textes en contradiction chaque année. Et donc cela nous permettrait de saisir le Conseil d'État, pour lui dire « Monsieur le Conseil, votre avis serait pour nous très important », avant que d'arriver à une procédure contentieuse (c'est bien l'objectif de la médiation). Une procédure devant le Conseil d'État c'est parfois trois ou quatre ans ; donc pouvoir régler un litige en six mois plutôt qu'en quatre ans, je pense que tout le monde sera intéressé ;

– le Défenseur des droits ne peut remettre en cause une décision juridictionnelle mais, nouveauté, les autorités juridictionnelles pourraient, d'office ou à la demande des parties, demander au Défenseur des droits de présenter ses observations. Lui-même pourrait formuler une telle demande et son audition serait de droit. Sur ce point, nous sommes à la fois inquiets et fiers. Fiers qu'on se dise que nous avons éventuellement les capacités d'aider, mais surtout beaucoup plus inquiets de l'afflux de dossiers volumineux dont il faudra prendre connaissance avant de pouvoir donner un avis, mais plus encore inquiets d'une éventuelle instrumentalisation. Au cours d'un procès, on vous apporte 10 000 pages d'une procédure et on nous demandera de donner notre avis. J'avoue que je suis moyennement enchanté, mais on s'y ferait puisque comme le disait Mme Sassier, notre particularité est d'être adaptable, et de pouvoir répondre aux questions qui nous sont posées.

Le regard d'un médiateur d'entreprise : la médiation à la SNCF par Bernard Cieutat, *médiateur de la SNCF*

Je suis toujours heureux de faire connaître l'institution que je représente et ce colloque, comme toutes nos rencontres, notamment dans le Club des médiateurs de service public, m'apporte des enseignements très précieux.

Comment est née la médiation de la SNCF

L'institution d'un médiateur à la SNCF est relativement ancienne : elle date de 1994, quand les difficultés de fonctionnement du système dit « Socrate » de réservation des places ont provoqué un afflux sans précédent de réclamations. L'entreprise a ressenti alors la nécessité de mettre à la disposition des voyageurs mécontents une voie de recours supplémentaire. Supplémentaire car le médiateur traite des litiges qui persistent après un premier examen par les services clientèle de l'entreprise, ces derniers devant être saisis préalablement à la médiation. Un protocole d'accord mettant en place la médiation et précisant les modalités de son action a donc été passé par la SNCF avec les organisations nationales agréées de consommateurs, à l'exception d'UFC-Que choisir ?, soit dix-sept associations sur dix-huit.

Caractéristiques de la médiation de la SNCF

Deux éléments caractérisent la médiation de la SNCF :

Le médiateur est indépendant. Son indépendance est la garantie de son impartialité dans l'examen des litiges qui lui sont soumis et l'expression de ses avis.

Pour mieux garantir son indépendance au sein de la SNCF, il a été convenu que ***le médiateur serait une personnalité extérieure***. Il est désigné par le président de l'entreprise après consultation des associations de consommateurs et rattaché à lui : il n'est donc pas dans la hiérarchie des services de la SNCF. C'est une originalité, la plupart des médiateurs institutionnels étant choisis parmi les cadres de l'administration ou de l'entreprise où ils exercent. En 1994, le président de la SNCF a nommé un ancien président de chambre à la Cour des comptes. Cette tradition s'est maintenue. Troisième médiateur de la SNCF, j'exerce cette fonction depuis 2006.

Comment fonctionne la médiation de la SNCF

La saisine du médiateur

Il faut tout d'abord préciser que je ne traite que des litiges avec les voyageurs, pas des litiges avec les entreprises pour un transport de marchandises. Je ne suis pas non plus un médiateur social, appelé en cas de conflit entre la direction et le personnel.

Il faut savoir que pendant longtemps, l'existence d'un médiateur à la SNCF est restée relativement peu connue. En 2003, donc neuf ans après sa création, le médiateur ne recevait que 320 réclamations ; en 2008, il m'en est parvenu 746. C'est relativement peu. La SNCF transporte en effet chaque année plus d'un milliard de voyageurs. Elle reçoit un peu plus d'un million de réclamations. Ce chiffre comprend environ 200 000 procès-verbaux, car le transport ferroviaire est une activité réglementée. Je suis donc saisi de deux sortes de litiges : les uns (60 à 70 % selon les années) sont commerciaux : ils portent sur les conditions du voyage : tarifs, retards, confort… ; les autres (30 à 40 %) concernent des infractions à la police des chemins de fer, sanctionnées par des procès-verbaux. L'activité de la médiation est montée fortement en puissance en 2009, en raison d'un changement majeur dans la procédure de saisine : depuis le 1er janvier 2009, en vertu du nouveau protocole signé avec les organisations de consommateurs, je peux être saisi directement par les voyageurs et non plus seulement par l'intermédiaire d'une association de consommateurs ou, comme c'était le cas depuis 2001, par le Médiateur de la République. Le résultat ne s'est pas fait attendre : fin décembre 2009, j'aurai reçu près de 2 500 réclamations sur l'année écoulée. Ce nombre est appelé à augmenter encore car à partir de 2011, un client pourra me saisir par internet et non plus seulement par lettre. Cette évolution confirme que la médiation correspond à un besoin avéré et croissant de la clientèle.

Le service de la médiation

Si je suis moi-même extérieur à la SNCF, je fonctionne avec les moyens qu'elle me donne. Je dispose ainsi d'une équipe de quatre personnes qui en sont issues. Il s'agit d'une médiation d'entreprise et la connaissance intime de celle-ci est indispensable. De nombreuses réclamations donnent lieu à une enquête approfondie auprès des services concernés de la SNCF pour tenter de reconstituer les faits tels qu'ils se sont déroulés. Il faut s'enquérir de la position des services de la SNCF, savoir quelle est leur version des faits. Il est nécessaire de maîtriser la réglementation propre aux transports ferroviaires pour apprécier si l'application ou l'interprétation qui en ont été faites aux cas d'espèce ne sont pas excessives voire abusives dans les circonstances particulières évoquées par le voyageur. Si c'est le cas, je m'efforce de le faire comprendre et admettre par l'entreprise.

Portée des avis du médiateur

En tant que médiateur, j'émets des avis et des recommandations. Je ne prends pas de décision. C'est à l'entreprise qu'incombe cette responsabilité. Je prends position en équité. Quand mes avis donnent totalement ou partiellement raison au voyageur, il me faut convaincre les services de leur bien-fondé. La médiation comporte donc une part importante de négociation avec la SNCF. Bien sûr, en cas de désaccord persistant, je peux faire appel au président de l'entreprise, mais c'est une voie, on le comprendra aisément, que je ne peux pas emprunter trop souvent sous peine d'entamer ma crédibilité.

La médiation est un art difficile. D'abord parce que l'équité est une notion mal définie, en tout cas moins rigoureusement que la règle de droit qui, d'ailleurs, peut elle-même donner lieu à interprétation. Art difficile également parce que la position du médiateur, située en quelque sorte « entre l'arbre et l'écorce », n'est pas des plus confortables. Les

services peuvent nourrir une certaine méfiance à son encontre, car ils peuvent craindre d'être déjugés par le médiateur. Quant aux clients, ils peuvent suspecter son impartialité en raison de son lien avec l'entreprise dont ils contestent les décisions. C'est pourquoi son indépendance est nécessaire : elle conforte, sans les garantir totalement, l'autorité et la confiance nécessaires à son action.

Les résultats

En 2008, mes avis ont été favorables au client dans 62 % des cas, totalement dans 33 %, partiellement dans 29 %. Quand je ne donne pas raison au client, je lui explique pourquoi. L'information et la pédagogie font partie de ma mission. Bien entendu, en cas de refus, je ne parviens pas toujours à convaincre le client, qui parfois conteste mon avis. J'accepte de le revoir si le client m'apporte un élément nouveau. Je m'efforce de donner mon avis dans des délais acceptables, comme le protocole m'en fait d'ailleurs l'obligation. En 2008, j'ai traité plus de 80 % des litiges en moins de deux mois.

Quelques réflexions pour conclure

La médiation est une institution modeste et peu coûteuse.

Vis-à-vis des clients de l'entreprise, la médiation a largement prouvé son utilité et pour tout dire sa nécessité. Elle améliore leur satisfaction en leur ouvrant une deuxième voie de recours, d'accès facile, surtout depuis 2009. C'est essentiel pour toutes les institutions qui offrent un service, que ce service soit un service public ou qu'il réponde à une finalité commerciale. Il faut savoir que dans une entreprise comme la SNCF, l'enjeu financier de la très grande majorité des litiges ne dépasse pas 100 euros. Ce qui revient à dire que pour la plupart de ses clients, le recours judiciaire est exclu en raison de son coût.

La médiation contribue de deux manières à la réussite de l'entreprise :
– comme **force de progrès**, par les recommandations et les propositions que je présente dans mon rapport annuel. Le médiateur est le témoin objectif de dysfonctionnements répétés. Il en signale l'existence à l'entreprise ;
– comme **élément d'humanisation** des relations avec la clientèle.

En résumé, la médiation apporte à l'entreprise le supplément d'âme qui lui fait parfois défaut et que les clients attendent de plus en plus.

La médiation institutionnelle : son devenir
par Jacques Salzer,
maître de conférences à l'université de Paris-Dauphine (1974-2004) et au CNAM

Situer la place du médiateur institutionnel dans un contexte plus vaste des *domaines* où la médiation s'est développée et de *méthodes utilisées,* saisir *les paradoxes et les dilemmes* de celui ou celle qui exerce la fonction, tels sont les contenus que je vous propose en deux séquences.

Médiateurs et médiations : des usages et définitions à géométrie variable

Madame Annie Cardinet [1] fait remonter l'idée et l'histoire écrite de ce mot à 500 ans avant Jésus-Christ (sur papyrus), au IIe siècle après Jésus-Christ (traduction en latin : *mediator),* à 1265 dans son usage en français (*Le roman de la Rose*), à 1694 dans son intégration au *Dictionnaire de l'Académie française*. Vous constatez ainsi que dans le rôle d'*inter-médiaire*, vous êtes les héritiers d'une fonction sociale dont la nécessité apparaît dans l'histoire.

Les définitions et usages du mot

Le médiateur : un objet

Par exemple le psychanalyste Winicott dit que *le jouet de l'enfant est un médiateur entre lui et le monde extérieur*. On parle de *médiateurs chimiques* qui amènent une catalyse entre différentes matières.

Le médiateur : une personne mettant en relation

Il suffit qu'elle soit « entre », intermédiaire à un moment donné créant de la relation entre d'autres. « M. H. a été médiateur entre les visiteurs français et espagnols » signifie qu'il les a simplement fait se rencontrer.

Le médiateur : une personne aidant à prévenir ou résoudre les différends

C'est le sens dans lequel nous l'employons ici.

La médiation peut être :
– *préventive* : c'est le cas de la médiation de projet. Dans un grand projet informatique ou environnemental (ex. : enterrement de déchets nucléaires, tracé de TGV…) où l'on pressent des difficultés et conflits potentiels, on peut, *à l'avance*, proposer un accompagnement par un médiateur nommé. Conçu autrement, c'est aussi le cas du médiateur

1. Docteur en Sciences de l'éducation.

institutionnel, lorsque, constatant de premières réclamations répétitives, il s'aperçoit de dysfonctionnements graves ou urgents et tire la sonnette d'alarme auprès des responsables de l'organisation ;

– *consécutive : à diverses étapes du conflit.* Rappelons qu'il a été constaté que plus on s'y prend tôt, plus il est facile de trouver des remèdes, avant que cela ne s'envenime.

Les méthodes utilisées

Le médiateur-accoucheur

Amenant les parties à se rencontrer, il va utiliser la maïeutique, c'est-à-dire la méthode socratique du questionnement. Questionner en approfondissant les causes possibles et les besoins à l'origine de différend amène souvent à des prises de conscience sur ce qui a amené « l'autre » là où il est. Le médiateur vise leur compréhension mutuelle (accord sur le désaccord), l'organisation des échanges (à tour de rôle). Il veille à ce que chacun soit respecté et reconnu, ce qui amène les parties à imaginer elles-mêmes toutes les pistes de solutions afin de trouver ensemble un nouvel équilibre. C'est le cas, entre autres de la médiation familiale, de voisinage, dans les relations de travail. Les parties « accouchent » elles-mêmes de leurs solutions.

Le médiateur aviseur

C'est le modèle des médiateurs institutionnels qui donnent, à partir des dossiers reçus *un avis* : une préconisation, une recommandation. Le médiateur propose alors lui-même sa piste de solution, en droit et en équité. Il peut cependant, dans quelques cas, utiliser la rencontre des parties qui se rapprochent.

Le modèle mixte, conciliateur-donneur d'idées

Le médiateur va, par exemple, proposer une solution. On va discuter de cette solution, on en imaginera d'autres. Cela va être finalement le produit d'une création à trois, entre conciliateur-médiateur et parties.

Il n'est pas question de dire ici que l'un des modèles est meilleur que l'autre. Il existe de nombreux domaines spécifiques où la conciliation/médiation est tentée, avec des recours variables à l'un ou l'autre des modèles : la santé et les hôpitaux, l'environnement et l'aménagement du territoire, le livre, le cinéma, la presse, le crédit, l'interentreprise (client et fournisseur), la vente directe, l'usage d'internet, la propriété industrielle et intellectuelle (brevets et marques), le sport… ont vu la création de structures correspondantes. Enfin, depuis 1995, une loi autorise un juge à proposer aux parties une médiation (médiation judiciaire). Le juge peut en effet estimer que dans tel ou tel litige, il n'y pas que des problèmes juridiques mais que s'entremêlent, comme souvent, des aspects psychologiques, économiques, émotionnels, relationnels… que sa seule décision en droit ne permettra pas de résoudre pour l'avenir. Si les parties en sont d'accord, la médiation viendra prendre en considération la diversité des éléments singuliers qui entourent le juridique.

La chose qui demeure dans tous les modèles et constitue une valeur commune est que **jamais** les médiateurs ne décident. Seules les parties ont le pouvoir de décision finale.

Les dilemmes du médiateur

Ce sont des dilemmes liés à l'organisation et à la théorie de la médiation.

Le dilemme de l'équité (laquelle ?)

L'équité, je crois qu'il faut que nous acceptions de considérer qu'elle restera question et qu'il est bon de la laisser ainsi. À partir de quelques séminaires de recherche que j'avais organisés sur l'équité, je me suis rendu compte, à quel point, alors que l'on dit *« l'équité »* au singulier, il faudrait dire *« les équités »* au pluriel, c'est-à-dire les perceptions subjectives de l'équité.

Je voudrais vous citer un exemple, parmi les divers médiateurs institutionnels que j'ai rencontrés, de procédure à propos du dilemme d'équité. L'équipe de la médiatrice d'EDF de près de sept personnes se réunit environ une fois par mois et amène des dossiers pour lesquels les décisions à prendre ne sont pas évidentes. Parfois un clivage s'opère au départ entre les membres issus d'une formation juridique (plus enclins à appliquer la règle telle quelle) et les membres issus de formations autres (plus enclins à ouvrir sur des critères autres que juridiques et réglementaires). Mais, en prenant le temps de la discussion, l'équipe arrive généralement à un consensus sur la décision en équité.

Pour clore sur ce dilemme, il me revient une phrase du Médiateur de la République actuel qui nous disait dans l'une de ses conférences avoir eu tel problème, avec telle administration... Il ajoutait : *« J'ai été les voir et je leur ai dit : juridiquement vous avez raison. Mais, moralement, avez-vous raison ? Et là, on a commencé à discuter… »*

Le dilemme de l'indépendance (laquelle ?) et de l'interdépendance

Du côté de l'indépendance soumise à l'interdépendance

Un médiateur institutionnel dans une organisation peut-il être, comme le prévoient les grands principes de la médiation, entièrement indépendant ? Qu'il soit issu et recruté de l'intérieur de l'organisation ou appelé de l'extérieur à cette fonction, il doit avoir une grande indépendance d'esprit mais reste réaliste par rapport à l'organisation dont il dépend malgré tout. Il est considéré comme responsable habituellement devant le niveau hiérarchique le plus élevé (le Président de la République pour le Médiateur de la République, le ministre, le président-directeur général…). Il n'échappe pas à l'interdépendance, même s'il se veut indépendant et construit sa médiation au mieux dans ce chemin entre usager et administration.

Le médiateur de La Poste (ou d'autres médiateurs bancaires) a eu, après le krach boursier, beaucoup de réclamations. *« On nous a donné de mauvais conseils. On nous a poussés abusivement à acheter telle ou telle SICAV… C'est la responsabilité de La Poste, de la banque… Dites-le, Monsieur le médiateur… ! En équité, il faut qu'ils nous remboursent des millions, des centaines de millions d'euros… »*. S'il considère qu'il y a une responsabilité, même partielle, de l'organisation, que fait le médiateur ? Les usagers peuvent se saisir de ses avis qui sont publics et sans doute les utiliser en justice. Reconnaissons que, au moins, ils peuvent en parler aux responsables à l'intérieur de l'organisation pour faire avancer des dossiers.

Du côté de l'indépendance qui s'acquiert, se conquiert, s'affirme à l'intérieur de l'interdépendance et de l'image qu'en a le public

L'image qu'a le public de la dépendance

Très souvent dans le public, il y a l'image du médiateur-maison comme partisan. *« C'est un médiateur-maison. Il va défendre la maison. Je ne vais même pas aller chez lui puisqu'il va défendre son institution ! »*

Prenons l'exemple de l'EDF.

Le président-directeur général de l'EDF, François Rousselet, a dit à la première médiatrice, cadre issu de la maison qui nous l'a rapporté, au moment de sa nomination : « *Madame, je veux que vous vous sentiez indépendante. De la place où je suis, moi je ne peux contrôler 120 000 agents de l'EDF. Je veux donc que vous vous sentiez indépendante et critique. Il est particulièrement utile que vous rectifiez des dysfonctionnements éventuels et je ne veux pas qu'il puisse y avoir des employés qui agissent de manière incorrecte.* » Je raconte souvent cette histoire aux personnes qui me disent « C'est le médiateur-maison… ». J'essaye d'expliquer que l'on peut être médiateur-maison et critique en quête de justice, dont les statistiques de décision en faveur du client confirment le bien-fondé. On constate aussi que la médiation institutionnelle peut ainsi jouer un rôle de contrôle de gestion, précieux pour l'organisation.

La place stratégique du médiateur dans les cultures : médiateur issu de l'extérieur ou de l'intérieur

- *Le médiateur issu de l'extérieur*

Lorsque le médiateur entre à la SNCF, il n'appartient pas à celle-ci et quand il termine sa mission, il la quitte. Cette extériorité lui donnerait une indépendance accrue. Plusieurs institutions ont fait ce choix en recrutant une personnalité connue et reconnue, du monde juridique en particulier.

- *Le médiateur issu de l'intérieur*

Après plusieurs dizaines d'années de métier, le médiateur issu de l'intérieur connaît les rouages internes de l'organisation, les responsabilités et personnalités de ceux qui y sont, souvent connu et reconnu peut mieux traiter un dossier et le faire avancer.

- *Les avantages de l'extériorité mais aussi… de l'intériorité*

Ce qui précède recoupe en fait aussi une vision culturelle de fond sur le médiateur, entre vision occidentale et vision africaine par exemple. Étienne Leroy [1] nous a expliqué comment en Occident on a tendance à situer le plus souvent le médiateur comme venant de l'extérieur, revendiquant l'indépendance. Alors que dans les traditions africaines de la palabre par exemple, le médiateur ne peut que venir de l'intérieur, « *du ventre* de la communauté ». Si l'extériorité amplifie la neutralité de l'étranger qui découvre, l'intériorité amplifie la connaissance intime de l'histoire et éclaire les chemins de la résolution.

1. Professeur d'anthropologie du droit à l'Université de Paris I.

Le dilemme de l'alerte (quand ? qui ? à propos de quoi ?)

Est-ce que je vais alerter lorsqu'il y a eu une lettre, cinq lettres… ? Est-ce que je vais attendre cent lettres ? Quand donc et à propos de quoi ? Je n'y répondrai pas ici mais je signale ce choix que doit faire le médiateur institutionnel, entre discrétion et intervention auprès de responsables de l'institution. Deux critères guideront ici ce flair, naviguant entre celui de l'*importance* et celui de l'*urgence*. On a constaté combien la ministre, Valérie Pécresse, y attachait de l'importance. J'ai noté cinq expressions différentes qu'a utilisées Mme Pécresse. Il y avait « l'alerte » mais aussi *« la vigie… les premiers récipiendaires… le révélateur de questions… la courroie de transmission… l'élément déclencheur »*. Elle était très ouverte à l'alerte.

Ce dilemme va se jouer pour les médiateurs institutionnels sur plusieurs plans.

L'alerte par l'avis individuel sur un quelconque dossier : c'est déjà une première alerte.

L'alerte collective par la transmission du rapport annuel : le dilemme du médiateur peut être ici : « Qu'est-ce que je mets dedans et qu'est-ce que je ne mets pas… ? Qu'est-ce qui va être ainsi rendu public ? Comment s'opère la sélection ? ».

L'alerte auprès d'autorités responsables en cours d'année, sans attente du rapport annuel : des dysfonctionnements quotidiens peuvent être transmis. Le dilemme du médiateur rejoint les mêmes questions. Transmettre beaucoup ? Transmettre peu et attendre ? L'administration va parfois s'en rendre compte elle-même et n'a pas besoin dans l'immédiat de cette alerte. Transmettre en quels termes ? C'est ici que les critères de l'importance et de l'urgence vont le plus jouer. Cela dépend aussi de l'ouverture et la disponibilité que l'on ressent auprès de l'autorité responsable.

Souvent aussi l'administration a raison. J'avais envie de le rappeler. Il y a aussi de mauvais coucheurs, des usagers qui réclament abusivement. À propos de la nouvelle appellation du Médiateur de la République (appellation qui me paraissait plus juste pour la fonction), qui deviendrait « défenseur des droits », ne faudrait-il pas utiliser plutôt l'expression « *droits et devoirs* » ?

Trois conclusions

1re idée : le médiateur, une plus-value en droit et équité

Le médiateur est comme on l'a vu un plus et pas seulement un réparateur de dysfonctionnements.

2e idée : l'importance du réseau

On a parlé de l'alliance des médiateurs entre eux et de leur collaboration. Plus les médiateurs entretiennent ce réseau, tant au niveau des médiateurs académiques qu'au niveau des médiateurs institutionnels entre eux, plus apparaît leur dimension collective.

3e idée : la culture de médiation de la collectivité

C'est une culture de la considération, de l'information, de l'écoute, de l'explication et de la recherche d'évolution vers un mieux-être. Facile à dire ou à écrire, c'est moins facile à faire : mais là est le projet.

Chapitre troisième

Pratiques de la médiation au sein de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur

Le réseau des médiateurs à l'éducation nationale : dix ans après leur création, une démarche à consolider plus que jamais par Jacky Simon, *médiateur de l'éducation nationale 1998-2006*

Deux dates :

• Septembre 1998 : Claude Allègre me demande d'être le médiateur de l'éducation nationale et me donne carte blanche pour imaginer un dispositif auquel j'avais déjà réfléchi, notamment avec Claude Pair [1]. Je m'appuie aussi sur les enseignements du passé et sur l'expérience de médiateurs institutionnels existants, notamment celle du Médiateur de la République.

• 1er janvier 1999 : treize médiateurs académiques choisis vont m'accompagner dans ce que je considère comme un test.

Mais au préalable il m'a fallu éteindre le scepticisme et dissiper immédiatement quelques malentendus tant vis-à-vis du ministre, de ses collaborateurs, et même de certains recteurs. Mais j'ai toujours eu un appui franc des ministres successifs. J'ai simplement refusé catégoriquement que ce dispositif soit créé par circulaire et j'ai dû lutter pour positionner à sa place cette innovation qui dérangeait un peu. J'ai eu aussi l'appui de Bernard Stasi, le Médiateur de la République, avec lequel j'ai signé immédiatement un texte définissant nos compétences respectives pour éviter des chevauchements inutiles. Tout s'est mis en place au 1er janvier et j'ai pu, avec volontairement de très petits moyens, mais surtout grâce à la passion qui a immédiatement animé les treize médiateurs académiques et une petite cellule au niveau national, me lancer dans cette démarche passionnante et exaltante.

Un constat : service public de nature quasi régalienne, l'éducation s'est par ailleurs construite contre les familles qu'elle a presque toujours tenues en lisière dans un système non seulement complexe, ce qui peut s'expliquer, mais surtout souvent inutilement

1. Ancien directeur des lycées, ancien recteur d'académie.

compliqué. Il en résulte beaucoup d'incompréhension, de conflits soit larvés, soit ouverts (saisine de la justice…) mais aussi des réactions de méfiance réciproque, voire de mépris de la part des experts qui savent et s'adressent à des prétendus ignorants, enseignants ou/et parents, bref une culture du rapport à l'usager niée, au mieux largement ignorée. L'enseignant dans ses rapports individuels avec le décideur pour les actes qui le concerne veut comprendre ce qui lui arrive et il en est de même pour le parent vis-à-vis de son enfant. La loi est certes générale et impersonnelle mais cette demande individualisée et personnalisée est devenue une exigence citoyenne.

Ce constat ne doit pas nous conduire à en tirer la conclusion que notre système éducatif fonctionne très mal. Il fonctionne plutôt bien compte tenu du nombre et les acteurs sont très souvent efficaces et consciencieux mais précisément dans une optique où chaque cas doit compter, ce sont potentiellement des milliers de cas.

Un objectif ambitieux : d'entrée de jeu, j'ai écarté toute formule du type bureau des réclamations exclusivement ou plus encore même un service de la médiation : c'eut été à mon avis condamner rapidement la formule en la bureaucratisant. J'ai veillé aussi à écarter toute tentation de création d'une administration parallèle. J'ai écarté aussi toute tentation parajudiciaire : ainsi la création d'une autorité administrative indépendante, sans doute difficile, ne me paraissait pas souhaitable dans la mesure où ce type d'institution est déjà trop répandu et empiète à mon avis sur les missions des autorités légitimes et a un peu tendance à se comporter souvent comme une structure de nature judiciaire et aboutit surtout à désintéresser les structures compétentes. Au lieu de cela, j'ai bâti un réseau de médiateurs agissant au plan académique, l'épicentre désormais du système éducatif, mais aussi, plus difficilement au niveau national, tant il me paraît vrai de dire que les actions réelles de modernisation, d'innovation se font à la périphérie et non au centre avec un objectif : être un levier de changement, en particulier des comportements des acteurs et des décideurs. Il s'agit avant tout d'inviter les décideurs à faire plutôt que d'agir à leur place. C'est le pari de l'intelligence et de la responsabilité. Il s'agit d'une véritable révolution culturelle.

Avec quels moyens ? Ils sont volontairement modestes. Je me suis refusé à mettre en place un réseau très étoffé, ce que j'aurais pu faire aisément à l'époque. Il s'agit sans doute d'un des dispositifs les moins coûteux que j'ai connu dans mes quarante ans de service public.

Avec qui ? Des hommes et des femmes de grande conviction pour lesquels aider l'Autre est une évidence et une contrainte morale et éthique. Ce fut mon critère essentiel : l'épaisseur humaine et l'enthousiasme, avant même les fonctions antérieures, fussent-elles de haut niveau. Des retraités ayant quitté depuis peu de temps le système éducatif afin d'avoir une bonne connaissance d'un système complexe et d'autre part encore suffisamment en prise sur la réalité du moment.

Des hommes et des femmes assumant leur indépendance d'esprit et leur indépendance tout court. Ils sont bénévoles et n'exercent pas un métier mais une mission qui les passionne. Ils ne sont pas médiateur du recteur mais médiateur académique, dans l'académie et sont nommés par les ministres sur proposition de médiateur de l'éducation nationale (et de l'enseignement supérieur maintenant). Ils sont retraités, leur ambition professionnelle est derrière eux, même si leur avenir est devant eux. Ils ne peuvent

être soupçonnés de chercher à plaire. Ils n'ont de compte à rendre que très légèrement au médiateur de l'éducation nationale qui entend développer un management fondé exclusivement sur la confiance. Il n'y a pas de hiérarchie entre le centre et la périphérie (pas d'appel de leur proposition ou suggestion) mais uniquement de la confiance. Ils doivent évidemment avoir d'excellents rapports avec le recteur et le secrétaire général. C'est une condition de leur succès. Sans en abuser, le médiateur doit pouvoir avoir accès au recteur assez facilement et entretenir avec lui une certaine complicité mais il doit aussi, pour les usagers et autres réclamants, faire apparaître une certaine distance sauf à courir le risque d'être accusé d'être un « faux nez de l'administration ». Là aussi il s'agit d'une question de mesure. J'ai toujours veillé à informer le recteur de la nomination d'un médiateur mais aucun recteur ne m'a imposé la nomination de tel médiateur ni, *a fortiori*, son départ. Pour moi, il s'agissait d'un point clé évident. A dire vrai, la qualité des relations que j'avais la chance d'entretenir avec tous les recteurs me facilitait la tâche.

J'ai toujours été libre de mes mouvements sinon j'aurais cessé immédiatement d'exercer mes fonctions et j'ai même revendiqué et pratiqué en toutes circonstances une « impertinence maîtrisée », terme que le Médiateur de la République a bien voulu reprendre. À aucun moment je n'ai reçu la moindre invitation à agir dans tel ou tel sens, à écrire de telle ou telle façon (ex. : le ministre et ses collaborateurs prenaient connaissance du rapport public dans la version imprimée). Il est vrai aussi que je n'ai jamais sollicité la moindre indication. Je considère que j'ai bénéficié d'une grande confiance des ministres. Le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur n'est pas le médiateur du ministre ni du ministère. Il est indépendant (l'indépendance relève plus d'un comportement que de dispositions juridiques !). Il écrit ce qui lui paraît juste et s'exprime librement, évidemment avec sa déontologie et sans provocation en rendant public son rapport annuel et en le commentant.

Comment les médiateurs (académiques et au plan national) agissent-ils ?

L'arme la plus efficace, et la seule en réalité en leur possession, est la **conviction** appuyée sur une bonne analyse de l'affaire. Ils doivent instiller le doute mais surtout aider le décideur qui a souvent quelque difficulté à reconnaître son erreur, à changer de comportement. Leur plus grand pouvoir est paradoxalement de ne pas en avoir au sens classique du terme ! Ils doivent entretenir un dialogue soutenu fondé sur un système de valeurs. De nombreux recteurs, même parmi les plus expérimentés, m'ont affirmé que c'est une forme innovante de management à leur disposition. Là aussi s'impose une constatation : l'argument d'autorité a des limites vite atteintes et le médiateur, ce passeur, ce tiers, peut être celui qui réussit à établir un pont conduisant à une meilleure compréhension. « *Les hommes construisent trop de murs et pas assez de ponts* » (Newton). Les médiateurs bénéficient des services compétents, notamment juridiques, et du niveau national qui fonctionne comme une tête de réseau. Ils n'ont pas à se comporter comme des juristes, bons ou mauvais, alors qu'ils luttent contre la judiciarisation des comportements, mais ils ne peuvent ignorer les contraintes du droit quand elles sont fondées ! Ils sont, sans que ceci soit encore bien mesuré, des éléments de prévention du contentieux. Leur approche est pragmatique et s'appuie aussi sur les bonnes pratiques des uns et des autres d'où l'importance des réunions périodiques des médiateurs ainsi que des contacts avec

les autres médiateurs institutionnels signataires de la Charte des médiateurs du Service public à la rédaction de laquelle j'ai beaucoup participé. J'ai par ailleurs été attentif aux travaux des ombusmen et médiateurs francophones en ma qualité de membre. Sur le plan concret, ce sont des hommes de terrains, à l'écoute des réclamants et des décideurs. Ce sont des artisans du social qui agissent sans intermédiaire (pas d'associations, de filtres et autres élus...). Ils font évidemment preuve d'empathie, cette attitude qui conduit à prendre le point de vue de l'autre tout en restant soi-même. En fait, souvent, ils mettent de l'huile dans les rouages même si parfois un fort dégrippant s'avère nécessaire !

Pour tenter de conclure

Œuvrez auprès des non-initiés qui pâtissent le plus du manque d'informations sur le système éducatif.

Soyez un appui aux recteurs et aux ministres.

Restez des « bricoleurs du social ».

Refusez qu'on vous transforme en structure. Ce serait une dénaturation.

Restez un appui pour les parents qui souvent ont peur, peur de l'institution, peur des mesures de rétorsion vis-à-vis de leurs enfants… Je pense aussi au harcèlement moral et aussi au phénomène du stress au travail. Évitez à l'institution d'être trop en retard sur la réalité sociale !

Au plan national, Madame la médiatrice, restez très ferme et exigeante sur le contenu des réponses à vos propositions.

Jouez votre rôle d'aiguillon, de rappel, de mauvaise conscience et faites tomber ces assurances péremptoires non fondées qui font tant de mal au service public et à ceux qui les subissent.

Ne vous laissez pas banaliser comme un « mal nécessaire qui passera ». Continuez à innover dans l'approche des domaines les plus délicats.

Enfin, face à ceux qui relativisent votre rôle en arguant de données quantitatives et statistiques, reprenez cette formule du ministre Luc Chatel dans un numéro récent de la Lettre de l'éducation : *« l'éducation nationale a besoin de gestes quotidiens de modernisation, pas de grand soir ».* Je suis d'accord avec cette affirmation que je me permettrais cependant de compléter en disant « dans un cadre cohérent (régulé) évitant l'empilement permanent des dispositifs ». Vous pouvez donc continuer à faire émerger ces gestes quotidiens qui sont autant de leviers de changement.

Table ronde avec les médiateurs académiques

Participants à la table ronde : Jean-François Texier, adjoint à la médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ; Nadine Milhaud, médiateur de l'académie de Toulouse ; Guy Chaigneau et Jean-Louis Bouillot, médiateurs de l'académie d'Aix-Marseille ; Georges Septours et Jean Geoffroy, médiateurs de l'académie de Versailles.

L'animateur de cette table ronde, **Jean-François Texier**, propose d'identifier les évolutions les plus marquantes de ces dix dernières années d'un point de vue qualitatif et quantitatif quant à l'environnement des médiateurs académiques, leur positionnement et leurs pratiques.

Le débat pourrait débuter sur un bilan d'activité.

En écho à l'enquête de notoriété présentée lors du colloque, chaque médiateur pourrait être invité à donner son sentiment sur la connaissance que les publics cible ont de sa fonction. Il serait intéressant d'échanger sur les moyens pratiques mis en œuvre dans chaque académie pour se faire connaître.

Lorsque les citoyens font appel au médiateur, ils se situent le plus souvent sur le registre de l'équité. Ils estiment que la décision prise a été injuste. Or, l'administration appréhende leur situation uniquement par le prisme du droit. Dans ces conditions, quel est le rapport du médiateur au droit ? Comment se situe-t-il entre la demande d'équité du citoyen et les impératifs posés par les textes juridiques ?

Au niveau national, comme dans les académies, le médiateur est confronté depuis plusieurs années à une inflation très forte du nombre de dossiers portant sur des demandes de renseignements, de conseils ce qui n'est normalement pas dans son champ de compétence. Pourtant, chacun sait que les personnes auront de grandes difficultés à trouver une réponse à leurs interrogations si le médiateur refuse d'y répondre. Quelle attitude adopter face à ces demandes ?

Le médiateur est ponctuellement saisi de demandes collectives qui ne relèvent *a priori* pas de ses missions mais dans lesquelles le besoin de conciliation et de restauration du dialogue est évident. Dès lors, le médiateur est-il légitime pour intervenir dans un conflit collectif ?

L'image traditionnelle du médiateur est celle du « médiateur conciliateur » qui cherche à faire dialoguer les parties pour aider à faire émerger une solution. L'approche retenue par la plupart des médiateurs institutionnels se base sur l'étude de dossiers. Le médiateur étudie les pièces, dialogue avec les parties par courrier ou téléphone avant de formuler lui-même une proposition. La plupart des médiateurs académiques ne se déplacent pas sur le terrain. D'autres ont fait un choix différent et ont parfois accepté de rencontrer directement les acteurs dans certains dossiers. Comment le médiateur doit-il intervenir ?

Il serait intéressant d'essayer de confronter les points de vue et les expériences des uns et des autres sur toutes ces questions.

Quel bilan d'activité ?

Nadine Milhaud : pour moi, le travail de médiateur est un travail d'artisan voire d'artiste. Je suis entrée en médiation il y a huit ans avec un seul souci : aider les agents et les usagers de l'institution. J'ai vu le nombre de dossiers augmenter au fil des années à mesure que la médiation gagnait en notoriété. Ainsi en 2006, lorsque notre rapport a été diffusé dans les services académiques, les universités et qu'il a été présenté aux associations de parents d'élèves et aux syndicats, le nombre de saisine a été multiplié par 1,5. Au-delà de cette augmentation quantitative, j'observe une relative stabilité des grands thèmes sur lesquels portent les réclamations aussi bien chez les usagers que chez les personnels. On constate des pics ponctuels de demandes autour d'un sujet particulier en lien avec un changement de réglementation. Il me semble que les dossiers traités sont de plus en plus complexes, notamment depuis 2007. Chez les personnels, nous voyons arriver des cas qui relèvent à la fois du déroulement de carrière et de la protection sociale. Le médiateur est confronté à des situations qui nécessitent un investissement personnel réel et la médiation transforme profondément l'individu qui s'y engage.

Guy Chaigneau : pour ma part, j'ai débuté mes fonctions de médiateur académique assez récemment et j'ai donc moins de recul. Devenir médiateur académique était pour moi un engagement citoyen. La première des difficultés a consisté à ne plus être perçu comme un proviseur de vie scolaire par mes interlocuteurs. J'ai néanmoins conservé de très bonnes relations avec les services et le recteur. Elles peuvent être un peu plus complexes avec les CROUS ou les universités. Je dois reconnaître que, malgré une longue expérience dans l'éducation nationale, j'ai beaucoup découvert sur le fonctionnement du système éducatif. J'ai notamment été surpris des libertés que prenaient certains établissements privés. Nous sommes deux à traiter les dossiers de médiation à Aix-Marseille. J'ai beaucoup apprécié ce travail en binôme et la complémentarité de nos approches. Je crois que la notion de réseau est essentielle au travail des médiateurs.

Comment et pourquoi se faire mieux connaître ?

Nadine Milhaud : au départ, c'est l'institution qui a assuré la communication sur le rôle du médiateur académique. Mais rapidement, c'est notre travail qui nous a permis de gagner en visibilité. Le bouche à oreille a fonctionné. Notre intervention sur certains dossiers fortement médiatisés a eu un certain écho. Ce fut par exemple le cas lorsque nous avons traité de la situation d'un enseignant accusé d'antisémitisme ou d'un agent licencié sans indemnités. De plus, au fil des dossiers traités, nous rencontrons d'autres catégories de personnels : chefs d'établissement, assistante sociale.... Nous sommes intervenus dans des formations à destination des assistantes sociales et des nouveaux chefs d'établissement. Nous avons des échanges réguliers avec la HALDE, notamment sur les questions de handicap ou avec le défenseur des enfants. Il est important d'entretenir ces liens. Pour nous faire mieux connaître également, nous envoyons chaque année nos vœux aux proviseurs et aux présidents d'université.

Georges Septours : dans l'académie de Versailles, j'ai le sentiment que la notoriété du médiateur académique est suffisante. Les associations de parents d'élèves et les syndicats savent orienter les personnes vers nous. Nous recevons beaucoup de dossiers et un trop grand nombre d'entre eux portent sur des demandes d'information pour lesquelles nous ne sommes pas compétents. Plutôt que chercher à être davantage visible, je crois qu'il faudrait avant tout communiquer pour aider les personnels et les usagers à mieux cerner le rôle du médiateur.

Guy Chaigneau : Jean-Louis Bouillot et moi-même sommes arrivés récemment. Nos prédécesseurs s'étaient chargés de faire connaître le rôle du médiateur académique en diffusant largement des plaquettes de présentation auprès de tous les acteurs. Il est vrai que dans les universités, l'information a été plus ou moins bien relayée. On peut évidemment se poser la question du nombre réduit de saisines au regard du nombre d'usagers et de personnels et se demander si la médiation est trop peu connue. Une plus forte notoriété entraînerait sans doute une augmentation du nombre des saisines mais je crois que lorsqu'il y a un conflit réel, les personnes arrivent à trouver l'information par le bouche à oreille, par internet…

Quel est le rapport du médiateur au droit ?

Jean Geoffroy : nous avons tous appris que l'administration était soumise au droit. Mais dans la réalité des pratiques, nous voyons bien que ce n'est pas toujours le cas. Tout d'abord, nous sommes amenés à rappeler l'impératif du droit aussi bien aux services qu'aux usagers qui chercheraient à obtenir des passe-droits. Il ne faut pas perdre de vue que rechercher l'équité, c'est commencer avant tout par se demander ce qui est prévu par le droit. Il convient également de réfléchir à notre positionnement. Pour l'usager, le médiateur a une image positive. En revanche, il peut facilement passer pour un « empêcheur de tourner en rond » aux yeux de l'administration.

Georges Septours : je tiens à souligner que les services font généralement bien leur travail. Le médiateur a toutefois un rôle d'alerte lorsqu'il identifie ce qui ne va pas. Les erreurs de droit sont sans doute les plus faciles à rectifier. Il peut arriver qu'un service ait mal appliqué un texte. Dans ce cas, il n'est pas très difficile de réexaminer la situation de la personne. Notre rôle de médiateur est beaucoup plus complexe lorsqu'il s'agit d'un problème lié aux relations interpersonnelles.

Quelle place accorder aux demandes de renseignement et conseils ?

Georges Septours : le conseil peut être un moyen de prévenir le conflit. Dans cette perspective, il peut parfois être judicieux d'intervenir.

Jean-Louis Bouillot : nous avons fait le choix à Aix-Marseille de traiter toutes les demandes, même celles qui concernent l'enseignement privé, l'enseignement agricole. Nous y répondons de manière systématique, au moins pour réorienter la personne vers le bon interlocuteur. Dans les semaines qui suivent, nous nous assurons que le dossier a bien été pris en compte par les services. Par contre, quel que soit le type de demande, nous

nous assurons que l'administration a été saisie au préalable. Notre rôle n'est pas de nous substituer aux services mais d'intervenir en cas de litige persistant. Si un usager s'adresse au médiateur, c'est parce qu'il n'a pas tout à fait perdu confiance dans l'administration.

Nadine Milhaud : une part non négligeable des dossiers que nous recevons sont des demandes de conseils. Se pose alors le problème de la fiabilité des réponses apportées. Je pense également qu'il faut privilégier une réorientation vers le service compétent lorsque nous ne sommes pas certains d'avoir la réponse appropriée. Dans tous les cas, j'essaie d'adapter mon attitude au profil des personnes qui m'interrogent. On sent parfois que la personne est complètement démunie, désorientée. Il est alors important de l'accompagner dans ses démarches avec l'administration.

Le médiateur a-t-il sa place dans un conflit collectif?

Jean Geoffroy : pour moi, ce n'est pas le rôle du médiateur. L'administration doit gérer elle-même les conflits collectifs et elle dispose des structures pour le faire.

Georges Septours : je crois également que les litiges collectifs ne relèvent pas de notre compétence. Je suis par exemple souvent interpellé par des parents d'élèves au sujet du non-remplacement d'enseignants absents. Que peut faire le médiateur lorsqu'on lui signale qu'un professeur absent depuis la rentrée des classes n'est toujours pas remplacé ? Je me suis borné à expliquer les difficultés de l'académie pour recruter du personnel. Ces explications ne permettent évidemment pas de résoudre le conflit.

Nadine Milhaud : je pense moi aussi que les demandes concernant la répartition des moyens de l'administration ne relèvent pas de la compétence du médiateur. Pour traiter des problèmes relationnels collectifs, il m'est arrivé à deux reprises d'intervenir dans des établissements. Le bilan de cette expérience est contrasté. Dans un des cas, mes démarches n'ont rien donné, dans l'autre, j'ai pu aider à faire émerger une solution.

Guy Chaigneau : j'ai rencontré ce cas de figure une seule fois, concernant la situation des enseignants désobéisseurs. Il ne me semblait pas souhaitable de traiter directement le dossier. Je les ai réorientés vers les syndicats dans l'optique d'une prise de contact avec l'inspecteur d'académie.

Quel mode d'intervention pour un médiateur?

Nadine Milhaud : je crois pouvoir distinguer trois modes de règlement des dossiers :
– je propose une solution par courrier ;
– je contacte les deux parties séparément avant de proposer une solution ;
– je contacte les deux parties séparément et je leur propose de se rencontrer pour discuter directement de leur dossier.

Je ne me déplace que rarement. Néanmoins, la mission du médiateur consiste à régler des différends. Dans cette optique, il m'a semblé naturel de me déplacer sur le terrain lorsque c'était utile à l'avancée du dossier. Nous avons sans doute une réflexion collective à mener : jusqu'où devons-nous nous impliquer ?

Guy Chaigneau : nous avons instauré un jour de permanence dans les locaux du rectorat. Cette permanence nous permet de rencontrer le secrétaire général, le recteur ou des usagers. Il peut nous arriver ponctuellement de nous déplacer sur le terrain. Je crois qu'en fonction des dossiers, la médiation peut passer par des échanges de courrier ou se baser sur un dialogue direct avec les personnes.

Jean-François Texier, concluant ce débat, remercie les intervenants d'avoir si bien rendu compte de leur expérience et propose la poursuite de ce travail de réflexion dans un sens plus prospectif.

L'avis d'un recteur sur la médiation dans l'éducation nationale et dans l'enseignement supérieur par Jean-Michel Blanquer, *recteur de l'académie de Créteil*

L'académie de Créteil est importante quantitativement et qualitativement. Elle attire souvent l'attention par les difficultés sociales de ses territoires mais, en même temps, dans l'ensemble des réclamations reçues au niveau national par la médiature, elle n'occupe pas une part plus importante que son poids démographique. Je n'en tire d'ailleurs pas de conclusions trop hâtives mais je fais un simple constat.

À titre d'introduction sur l'avis d'un recteur sur la médiation dans notre institution, je dirais d'abord que les liens entre le médiateur et le recteur sont d'abord des liens humains. La répartition des rôles, la nature de l'action quotidienne imposent une confiance absolue, un respect mutuel et une forme de complicité dans le service rendu au public. Ceci signifie la reconnaissance de l'autorité du recteur de la part du médiateur. Je reconnais que je n'ai jamais eu le moindre problème en la matière. De même, ceci suppose une reconnaissance de l'indépendance du médiateur de la part du recteur. Je crois n'avoir posé aucun problème à cet égard. Mes fonctions dans une précédente académie (la Guyane) m'avaient déjà montré l'importance de cette reconnaissance mutuelle. Il y a évidemment une liberté de jugement et d'appréciation du médiateur qui ne doit jamais le conduire à s'opposer à la politique académique. Le profil du médiateur, son parcours professionnel précédent, font que cela se produit peu ou pas et, en tout cas, je ne l'ai jamais vu. Le bon fonctionnement du système éducatif et la recherche de son amélioration constituent des objectifs communs. Mais aussi s'ajoutent la satisfaction des usagers et le bien-être des élèves en vue de leur réussite scolaire. Ces nouveaux objectifs ne vont pas de soi car notre système souvent se conçoit comme un système froid, objectif, rationnel, abstrait donc bureaucratique. J'ajoute que nous ne devons pas faire de différence en fonction de la capacité des usagers à se plaindre. Approfondir ce point sur l'instance de la plainte appellerait un véritable travail de sociologue sur la nature de ces plaintes et sur ce qui fait plainte dans nos sociétés. Tout ceci devrait être mis en parallèle avec les études de sociologie juridique qui existent et qui montrent aussi l'évolution de la plainte devant les tribunaux et comment des problèmes qui, auparavant, étaient des problèmes soit masqués, soit traités différemment, deviennent des problèmes en quelque sorte publicisés par le biais du médiateur.

La question à se poser est : quelle est la bonne distance entre le recteur et le médiateur académique ?

Je dois dire que je sens une relation presque amicale avec le médiateur de mon académie. Je dis cela sans flatterie ou sans volonté de proximité excessive. Amicale, cela signifie que, dans les moments de crise ou dans des situations particulières, nous sommes ensemble, nous avons exactement les mêmes principes et nous allons dans la même direction. J'ai souvenir en Guyane de crises extrêmement graves, aiguës où nous sommes allés

ensemble sur des théâtres d'opération. Nous étions dans un jeu de complémentarité qui nous permettait, lorsque les discussions avec les interlocuteurs étaient terminées, à partir d'analyses qui pouvaient être différentes d'avancer l'un et l'autre. Donc la distance ne signifie pas l'action séparée. Il peut y avoir des cas où l'action conjointe peut être utile même si, à Créteil, nous n'avons jamais eu besoin de cela. D'ailleurs, ce qui définit la distance, c'est le fait que nous avons des positions tout à fait différentes. Le recteur est responsable d'une politique globale, il pilote des instances, des structures dont le fonctionnement vise à l'accueil et à la réussite d'un grand nombre de personnes. Dans le cas de Créteil où il y a 900 000 élèves, il est difficile de personnaliser leur accueil même si c'est un des enjeux de mon action que d'y parvenir afin de réduire les dysfonctionnements et d'œuvrer aux progrès systémiques. Un recteur a tendance à rechercher une rationalité parfaite qui n'adviendra jamais. Là où le recteur se situe en amont, le médiateur se situe à l'aval des décisions et traite des cas particuliers qui échappent à la rationalité globale. Il les traite comme des situations singulières qui interpellent le fonctionnement général du système. Cette forte complémentarité, qui est liée à la bonne distance entre le recteur et le médiateur, est très précieuse. Concernant maintenant l'autorité du médiateur, il faut avoir conscience qu'il ne détient pas une autorité juridique ou administrative très forte. Son autorité, il la tient de sa position, de son écoute, de son rôle de relais de l'individuel vers le système lorsque celui-ci n'a pas été capable de reconnaître l'individu. Le médiateur reste extérieur au système et c'est cela qui lui confère sa crédibilité. Donc, avec un pied dehors, un pied dedans, le médiateur reste extérieur au conflit tout en ayant une bonne connaissance des rouages du système. Cette situation va se traduire même physiquement par les locaux qu'il occupe au sein du rectorat. Dans le cas de Créteil, le bureau du médiateur est proche de celui du recteur ce qui lui permet de parler très aisément. Il peut entrer dans son bureau quand il le souhaite et peut en faire de même avec l'ensemble des services qui sont dans deux immeubles proches. Il est tout à fait faisable pour le médiateur, au quotidien, d'ouvrir les portes et de gagner son autorité non seulement vis-à-vis des usagers mais aussi de l'administration.

Dans ce positionnement, quelles peuvent être les attentes d'un recteur ?

D'abord que le médiateur contribue, par la spécificité de son action, à la bonne marche de l'académie sans faire doublon avec les services. Il aide à régler les différends entre parents et enseignants, entre enseignants et chefs d'établissement, entre étudiants et l'université. D'une manière générale, il facilite les relations entre usagers et administration et, en cela, fait respecter la charte Marianne. Je pense que notre institution ne prend pas assez au sérieux cette charte. Comme pour bien d'autres mesures, l'élan initial n'a pas été suivi d'effet durable. Or le médiateur fait partie des acteurs-clés pour une application réelle de cette charte dans notre service public. Mais aussi et surtout, le médiateur, à partir des cas particuliers qu'il observe, est un véritable thermomètre de l'académie. Il faut savoir qu'une des premières personnes que j'ai rencontrée quand j'ai pris mes fonctions de recteur de Créteil, c'est le médiateur et c'était un moment très important pour moi qui me permettait de connaître nos dysfonctionnements. Je crois qu'il est important que le médiateur intervienne régulièrement auprès des cadres du système (auprès des conseillers techniques, des chefs de services). Cela s'est produit récemment encore, le médiateur est intervenu, a fait le bilan de l'année et nous a alertés sur les

points qui avaient posé problème. Il contribue ce faisant à la résolution des problèmes généraux. Il est là pour aider à la réflexion sur tel ou tel sujet. Par exemple une étude a été conduite par la médiature sur la VAE à laquelle notre médiateur a participé. Pour donner un autre exemple, j'évoquerais la question de la mutation des enseignants. Dans une académie comme Créteil, c'est un sujet particulièrement sensible, un cinquième des enseignants y débutant leur carrière. Dès lors, la question du rapprochement de conjoint ou des ascendants prend une certaine acuité. Le médiateur fait des propositions qui prennent en compte les difficultés rencontrées par certains agents et participe ainsi aux réflexions sur les améliorations que nous souhaitons apporter en ce domaine.

Sur la base de ces attentes de la part des usagers et des personnels, comment réussir à faciliter le travail entre le médiateur et les services ?

À nouveau, je réutiliserais le mot « confiance », de la part des usagers vis-à-vis du médiateur, qui doit, lui, être en confiance avec le recteur et avec l'ensemble des services. Le médiateur pourrait être défini comme un diffuseur de confiance. Notre société actuelle n'est pas spécialement riche en confiance. D'ailleurs, en général, plus une société est pauvre en confiance, plus elle se juridiciarise. Le médiateur va permettre de rétablir l'ordre perdu et cela suppose une très bonne collaboration avec les services. Je dois reconnaître qu'à Créteil, j'ai souvent entendu le médiateur dire qu'il rencontrait dans les services une écoute complète lui permettant de résoudre, au cas par cas, les situations qu'il rencontre. Un service se doit de faire respecter la loi générale abstraite, la même pour tous et ne perçoit pas forcément que son application aveugle peut être ressentie comme une injustice. C'est le grand risque de tous les systèmes administratifs qu'un excès de respect du droit puisse conduire à une certaine forme d'injustice. Le médiateur assure, qu'à côté du mot « confiance », le mot « équité » est un mot décisif (et c'est un professeur de droit de l'école non formaliste du droit qui vous l'affirme). Face à un système profondément égalitaire, le médiateur défend l'équité ce qui n'est pas contradictoire mais, au contraire, l'enrichit. Il fait valoir le droit par une démarche personnalisée. Il n'est jamais un passe-droit ni celui qui va favoriser le réclamant qui a su se plaindre par rapport à celui qui n'a pas su. Il va appliquer les objectifs du droit, à savoir, l'équité et pas seulement les formes du droit. Et donc, au-delà du traitement du litige, il intègre par exemple l'incidence sociale des mesures qui sont prises ce qui conduit toujours à une interrogation sur le fonctionnement du service. Le recteur est un appui de cette action du médiateur. Il doit faire reconnaître l'importance singulière de sa fonction et faire comprendre aux services qu'il n'est pas un gêneur mais, au contraire, un vecteur de perfectionnement. Ainsi ils doivent être dans une situation de collaboration privilégiée avec lui. S'il ne doit pas intervenir directement dans le traitement des dossiers, le médiateur doit intervenir dans les cas où la situation se trouve irrémédiablement bloquée. Il ne peut pas saisir directement le recteur sur chacun des cas mais, de temps en temps, il a besoin du recteur comme le recteur a besoin de lui. Sur trois années, il y a eu deux cas à Créteil sur les 500 annuels où le médiateur est venu me dire : « Bon, excusez-moi de vous embêter, mais je crois qu'il faut vraiment que vous fassiez valoir telle position. » Je dois reconnaître que j'ai été immédiatement convaincu par l'argumentation car, si le médiateur a éprouvé le besoin de monter en cassation, si je puis dire, c'est qu'il avait des raisons profondes.

En conclusion, quel est l'avenir de la médiation dans l'éducation nationale et dans l'enseignement supérieur ?

Si le système était idéal, il n'y aurait pas de médiateur. Comme ce jour n'est pas encore arrivé et que, dans le domaine de l'éducation, il arrivera tardivement, le médiateur a encore de beaux jours devant lui. Il faut maintenant qu'il soit mieux connu et ce colloque va dans ce sens. Il faut également qu'il explique le bien-fondé de ses interventions pour que son action garde sa légitimité. Je crois que, par rapport, aux notions de légalité et d'égalité qui caractérisent l'action du recteur, le médiateur est dans une situation de légitimité et d'équité quant au fondement et à la nature de son action. Et donc, si dans l'idéal les médiateurs devaient œuvrer à leur propre disparition, il apparaît qu'en réalité leur nombre paraît appelé à croître.

La question se pose aussi de l'existence ou non de médiateurs internes dans les universités. Je constate que le bilan de la médiation institutionnelle est satisfaisant vis-à-vis de l'enseignement supérieur. Il ne me semble donc pas nécessaire de multiplier le nombre de médiateurs et, en tout cas, il me paraît important de conserver une certaine homogénéité dans le traitement des réclamations de la maternelle à l'université et ce notamment du fait de la transversalité de certains dossiers.

Je pense et je conclurais que la fonction de médiateur en académie est une fonction d'appel dans tous les sens de ce terme, qu'elle est devenue indispensable pour les usagers qui, parfois, ont l'impression d'avoir affaire à un monde abstrait de par son gigantisme, de par la nature des procédures. Son rôle auprès du recteur consiste à humaniser le système dans le respect des règles du jeu. La fonction du médiateur est donc complémentaire à celle du recteur et de ses services. Sur les cas individuels, il apporte l'équité en plus de l'égalité et, d'une manière générale, il apporte de la légitimité en plus de la légalité.

Deuxième partie

Santé des personnels : progresser résolument

Voilà bientôt dix ans que le médiateur, appelé à l'aide par des personnels qui peinent à obtenir la régularisation de leur situation administrative, un congé de longue durée pour maladie pour l'un, une retraite pour invalidité pour l'autre, dénonce dans certains dossiers, la lenteur, la lourdeur et les contradictions des procédures applicables. Voilà bientôt dix ans que figurent des recommandations dans ses rapports annuels et cependant, il est vrai que trop peu d'avancées ont été observées sur cette question.

Il est pourtant choquant que des personnels malades, donc affaiblis et peu enclins à lutter contre autre chose que leur maladie, attendent parfois pendant des mois l'avis d'un comité médical, d'une commission de réforme ou la décision de l'administration. Et leur inquiétude grandit du fait même de l'ignorance des procédures et des délais dans lesquels s'inscrit l'épreuve qu'ils traversent alors même qu'ils sont dans la situation « où l'on a besoin de savoir ». Ils passent ainsi d'une situation administrative normale, statutaire, garantie par des dispositions réglementaires qui paraissent d'interprétation pas trop malaisée, à une zone de turbulences extrêmes, ne sachant plus où ils en sont du point de vue de leurs droits sociaux, de leur situation professionnelle, de leur position statutaire et de leur situation financière.

L'éducation nationale, qui effectue un travail de recensement de ses personnels handicapés, a fait le constat que 70 % d'entre eux le seraient devenus au cours de leur carrière [1]. Cela montre combien ce dossier est sensible et important.

Le 30 septembre 2009, monsieur Luc Chatel, ministre de l'Éducation nationale, porte-parole du Gouvernement, et madame Valérie Pécresse, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ont nommé directrice générale des ressources humaines de leurs administrations madame Josette Théophile avec pour mission d'ouvrir plusieurs chantiers dont celui de la prévention des risques professionnels.

Le ministre de l'Éducation nationale est d'ailleurs convaincu que la médecine professionnelle est l'un des domaines où les plus grands progrès doivent être accomplis [2] (et pas seulement en ce qui concerne les comités médicaux) et a indiqué compter sur les travaux du médiateur pour avancer sur ce dossier. Il avait souligné en octobre 2009 en s'adressant au comité technique paritaire qu'il ne lui paraissait pas normal qu'un agent puisse arriver à la retraite sans aucune autre visite médicale que celle passée lors de son recrutement, et mentionné que le ministère devait se donner les moyens de mieux veiller à la santé de ses personnels.

La ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche a rappelé [3] que les médiateurs, premiers récipiendaires d'incompréhensions et traitant des cas particuliers, pouvaient permettre d'ajuster les politiques et les réformes ministérielles.

Le 20 novembre 2009, le premier accord sur la santé et la sécurité au travail, applicable aux 5,2 millions d'agents titulaires et contractuels des trois fonctions publiques, a été signé par monsieur Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics, de la

1. Enquête effectuée en 2006 par la société TMO Régions sur un échantillon de 6 500 personnes.

2. Ouverture du colloque « La médiation dans l'Éducation nationale et dans l'Enseignement supérieur, dix ans après les perspectives » du 15 décembre 2009.

3. *Idem.*

Fonction publique et de la Réforme de l'État avec cinq fédérations syndicales (CFDT, CFE-CGC, CFTC, FO, Unsa).

C'est dans ce contexte favorable à une amélioration du traitement des dossiers des agents sollicitant un congé long de maladie [1] ou une retraite pour invalidité sans concession de pension que la demande formulée par le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur de réalisation d'une enquête prend tout son sens. Portant notamment sur les délais dans lesquels les instances médicales [2] consultatives traitent des dossiers qui leur sont soumis, sur leur articulation avec les directions de gestion des personnels et les services académiques, ainsi que sur les incidences financières pour les agents, cette requête a été entendue.

Compte tenu de son objet, une telle mission devait être conduite conjointement par l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). En octobre 2009, une inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche a été désignée ainsi que deux membres de l'inspection générale des affaires sociales.

Dans le même temps, se mettait en place, à la médiation, un groupe de travail afin d'établir un diagnostic et de formuler des propositions aussi bien au sein de nos administrations [3] qu'en lien avec les autorités intervenantes dans ce dossier.

1. La dénomination « congé(s) long(s) » a été choisie pour englober les congés de maladie ordinaire de plus de 6 mois, les congés de longue maladie et ceux de longue durée.

2. Les instances médicales englobent le comité médical départemental, la commission de réforme et le Comité médical supérieur.

3. Le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Chapitre premier

Personnels gravement malades : le médiateur analyse et alerte

Le cadre juridique et administratif dans lequel les démarches du médiateur se sont inscrites, est le suivant. Le médiateur s'est spécialement intéressé aux difficultés rencontrées lors de demandes de congés longs de personnels en activité, ou de reclassement, ou encore d'admission en retraite pour invalidité sans concession d'une pension d'invalidité.

Les textes applicables sont notamment le décret nº 86-442 du 14 mars 1986 modifié relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires et la circulaire FP 4 nº 1711 du 30 janvier 1989 publiée au *BO* du service des pensions nº 405-A-II-1 qui décrivent la procédure à respecter. Très encadrée, la procédure peut donner l'impression de ne générer aucune difficulté.

Conformément aux dispositions réglementaires, les congés longs de maladie et les admissions en retraite pour invalidité sont accordés sur avis des instances médicales consultatives compétentes (comité médical départemental et, selon le cas, commission de réforme). Les prolongations de congé long de maladie, qui doivent être sollicitées au moins un mois avant l'expiration du congé en cours, sont soumises également au comité médical départemental ainsi que les demandes de reprise de fonctions après un an de congé de maladie ordinaire ou après une période de congé de longue maladie ou de congé de longue durée.

La procédure administrative et médicale pour un congé long de maladie est la suivante :

– la demande d'un congé de ce type, accompagnée du certificat médical établi par le médecin traitant et du rapport confidentiel établi par celui-ci, est envoyée par la voie hiérarchique (sous couvert du chef d'établissement, du chef de service …) au service gestionnaire compétent ;

– ce service la transmet au comité médical départemental ;

– le médecin agréé procède à la contre-visite du demandeur puis adresse un rapport d'expertise au comité médical ;

– à réception de ce rapport, le comité médical, après avoir inscrit le dossier à l'ordre du jour d'une séance, informé l'agent concerné de ses droits et des voies de recours et examiné le dossier, émet un avis transmis au service gestionnaire (le procès-verbal de ses délibérations).

Dans la majorité des cas (le médiateur ne dispose pas de statistiques dans ce domaine), l'avis confirme la demande du personnel. Le service gestionnaire prend alors un arrêté accordant le congé de maladie sollicité.

Dans les autres cas, quand il n'y a pas d'avis favorable de la part du comité médical départemental, ou que l'expertise et l'avis du comité médical ne coïncident pas, la procédure se complique. De nouvelles expertises médicales peuvent être sollicitées, l'agent peut faire appel devant le Comité médical supérieur, ce qui a un effet suspensif sur la procédure en cours. Ces complications de procédure ont des conséquences négatives pour l'intéressé : elles sont d'ordre administratif et financier et, peuvent être à l'origine d'une réclamation auprès du médiateur.

Des procédures administratives complexes

Les réclamations parvenues au médiateur ne peuvent pas être utilisées à des fins statistiques car elles ne sont pas représentatives en nombre des difficultés auxquelles sont confrontés les agents, mais elles montrent la variété et l'importance des problèmes rencontrés. Toutes, en tout cas, témoignent de dysfonctionnements qui sont préjudiciables tant à l'institution qu'aux personnes elles-mêmes.

Une grande diversité des problèmes rencontrés

Les réclamations reçues à la médiature font apparaître :

• **une méconnaissance** par des personnels réclamants (et leurs médecins) :

– des démarches à faire pour être en situation régulière lors d'arrêts de travail pour maladie sur une longue période : le « qui fait quoi » (rôle du médecin de prévention, du comité médical départemental, de la mutuelle…) ;

– de la réglementation applicable en cas de maladie : quels sont les différents congés liés à une pathologie, quelle est la durée de chaque type de congés, quelle rémunération va de pair, quelle situation administrative après épuisement des droits à congé maladie… ?

• **le déni** partiel ou total de leur maladie (psychique et nerveuse) par quelques agents. Un médiateur a ainsi eu connaissance d'une situation financièrement désastreuse provoquée par un tel déni ;

• **l'inquiétude** de certains personnels quant au respect de la procédure par le comité médical :

– la date de réunion de l'instance médicale non portée à leur connaissance... ;

– l'absence de médecin spécialiste de la pathologie concernée… ;

• **l'inquiétude** aussi des personnels qui sont dans l'attente par exemple du résultat de la contre-expertise ou de celui de l'appel formé auprès du Comité médical supérieur dans le cas de contestation d'un avis : l'attente peut durer des mois et générer des problèmes financiers (le plein traitement étant versé en même temps parfois qu'un demi-traitement sans aucune lisibilité pour l'agent ou à l'inverse, l'intéressé peut se retrouver privé de toute rémunération) ; mais comment ensuite traiter cette période si l'aptitude de l'agent empêché d'exercer ses fonctions est ensuite reconnue ?

• **la non-reconnaissance** de certaines pathologies invalidantes comme la maladie d'Alzheimer (même après appel devant le Comité médical supérieur) ou la sclérose en

plaques[1] ou encore la sclérose latérale amyotrophique qui ne rentrent pas dans la liste des maladies ouvrant droit à un congé de longue durée ;
• **l'incompréhension des agents** face à la complexité de la procédure, garante des droits, qui peut conduire à des contradictions entre médecins :
– un avis d'expert différent de celui du comité médical départemental ;
– un avis du comité médical départemental différent de l'avis de la CPAM sur un dossier concernant un agent TOS (technicien ou ouvrier de service) géré par une collectivité territoriale ;
• **l'incompréhension des agents** face à des avis inutilisables par l'administration :
– des avis défavorables émis par les comités médicaux départementaux sans motivation ;
– des propositions de reclassement par le comité médical départemental impossibles à mettre en œuvre par l'administration…

Bien entendu de tels dysfonctionnements ne se produisent pas que dans nos administrations mais, du fait de l'importance des effectifs et de la spécificité de certains métiers, on constate chaque année plusieurs affaires de ce type. En même temps, notre institution n'est pas seule à intervenir dans la chaîne de la décision ; le fonctionnement des comités médicaux ainsi que la concession d'une pension d'invalidité relèvent de la responsabilité d'autres administrations.

Un sujet toujours d'actualité en 2009

Quand un agent appelé à se soumettre à une succession d'expertises se retrouve sans ressource

Une réclamante a saisi un médiateur académique le 22 octobre 2009. Professeure des écoles, elle a exercé ses fonctions jusqu'en juin 2005. Elle a ensuite bénéficié d'un congé de maladie ordinaire durant un an (de juillet 2005 à juin 2006) puis d'une mise en disponibilité d'office durant deux ans (de juillet 2006 à juin 2008). Sur les conseils de l'inspecteur d'académie en octobre 2007, elle a effectué une demande de poste adapté. N'ayant obtenu aucune réponse un an après sa demande, elle a sollicité l'obtention d'une retraite pour invalidité, alternative indiquée dans le courrier de l'inspecteur d'académie. Elle est alors convoquée à une expertise médicale le 13 novembre 2008. Sans nouvelle de sa situation au mois de mars 2009, elle contacte le service des pensions qui l'informe qu'elle devra se soumettre à une nouvelle expertise. Sans information, en avril 2009, elle contacte cette fois l'inspection académique. Elle est enfin convoquée à la deuxième expertise le 11 juin 2009. Début septembre 2009, sans nouvelle une fois de plus, elle rappelle le service des pensions. Il lui est indiqué que son dossier est retourné pour une troisième expertise au motif que l'expert consulté se serait contredit. Depuis le mois de juillet 2008, l'intéressée est sans aucune ressource.

Les délais dans ce dossier pour mener les expertises ne manquent pas d'interpeller ainsi que l'arrêt de toute rémunération. Sur ce dernier point, l'article 27 du décret du 14 mars 2006 dispose pourtant que le paiement du demi-traitement est maintenu jusqu'à la date de la décision d'admission à la retraite *pour le fonctionnaire qui a obtenu pendant*

1. Réponse ministérielle *JO Sénat* du 20 novembre 2003 p. 3373.

une période de douze mois consécutifs des congés de maladie d'une durée totale de douze mois et n'a pas eu d'avis favorable du comité médical pour reprendre son service. Mais cet article peut avoir aussi un effet pervers : l'agent devra reverser le demi-traitement si une retraite pour invalidité ne lui est pas accordée.

Quand la vie bascule du fait d'un avis du comité médical

Un autre dossier permet de comprendre les difficultés auxquelles peut être confronté un agent touché par la maladie. La carrière de ce professeur de 54 ans s'était déroulée jusqu'alors dans les meilleures conditions. Après trente ans d'exercice de ses fonctions couronnées par une affectation en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE), il est placé pour la première fois de sa carrière en congé de maladie ordinaire pour une pathologie figurant dans la liste ouvrant droit à congé de longue durée à compter de mai 2008 (et pouvant donc entrer dans les cas d'affections ouvrant droit à un congé de longue maladie). Il est hospitalisé à deux reprises. À l'issue d'une période de cinq mois, il sollicite un congé de longue maladie. Le comité médical départemental émet un avis défavorable. L'intéressé ne fait pas appel de cet avis car son état s'améliore et il pense reprendre ses fonctions en mars 2009. Il sollicite donc sa réintégration, rencontre un médecin expert qui lui laisse entrevoir une suite favorable à sa demande. Or le comité médical émet un avis d'inaptitude définitive et absolue à toute fonction. La commission de réforme n'est pas consultée car cet enseignant a exercé ses fonctions plus de vingt-cinq ans. Et, alors qu'il n'avait jamais bénéficié de congés de maladie durant toute sa carrière, il se voit déclaré inapte définitivement après un an de congé de maladie ordinaire et l'avis contraire de son médecin traitant. C'est, semble-t-il, une pratique « courante » de ce comité médical qui, sollicité par les services du rectorat, confirme sa position. L'intéressé fait appel devant le comité médical supérieur en mars 2009. Dans l'attente, un demi-traitement lui est versé affectant durement le budget de la famille.

Dans un autre dossier semblable, après une année d'attente, le Comité médical supérieur vient de statuer désavouant l'avis du comité médical départemental. Mais comment alors régulariser financièrement la situation de l'agent qui a été empêché d'exercer ses fonctions dans l'attente du résultat de l'appel devant le Comité médical supérieur ?

Quand des incohérences, voire des excès conduisent à des menaces de saisie des biens

Le dossier ci-après (qui témoigne, là encore, de la non-maîtrise et donc de la non-application des textes) montre les incohérences et tergiversations entre les avis médicaux et les décisions de l'administration avec, pour l'agent, comme conséquence, la menace de la Trésorerie générale de saisir ses biens alors qu'il attendait toujours d'être reclassé. Cet enseignant avait été placé en congé de maladie ordinaire pour une durée d'une année. Lors de la réunion du 3 juin 2008 du comité médical départemental, celui-ci émit les avis suivants : inaptitude à exercer les fonctions enseignantes et reclassement envisageable dans un emploi administratif de catégorie B (le comité médical outrepasse là sa compétence, il n'a pas à se prononcer sur l'emploi de reclassement). À la réception de cet avis, l'intéressé sollicite auprès du rectorat le 16 juin 2008 un reclassement. L'article 63 du décret n° 84-1051 du 30 novembre 1984 dispose que la procédure de reclassement doit être conduite dans un délai maximum de trois mois à compter de la demande de l'agent.

Or la direction des ressources humaines après avoir accusé réception de sa demande le 30 juin 2008, considère que celle-ci est parvenue trop tardivement et qu'elle ne pourra pas être étudiée pour la prochaine rentrée scolaire et invite l'enseignant à renouveler sa candidature au début de l'année civile 2009 pour une éventuelle affectation à compter du 1er septembre 2009. Rien n'est mentionné dans ce courrier sur sa situation administrative durant cet intervalle. Surpris par les termes du courrier, l'intéressé demande, par courrier du 7 juillet 2008, un rendez-vous afin d'évoquer sa situation et notamment son souhait de reclassement. Un courrier en réponse du 18 septembre 2008 lui signifie une fin de non-recevoir. Un nouveau courrier du 2 décembre 2008 l'informe que la commission de réforme s'est réunie le 28 novembre 2008 et a émis les avis suivants : inaptitude définitive à l'exercice des fonctions enseignantes, avis défavorable à la demande de l'administration concernant une mise en retraite pour invalidité d'office à compter du 9 septembre 2008 et reconnaissance de l'aptitude à d'autres fonctions donc un reclassement à envisager. L'intéressé voit donc sa demande de reclassement confortée par l'avis de la commission de réforme mais ne voit venir du rectorat aucune proposition. Pour la période d'avril 2008 à janvier 2009, ses bulletins de paye font apparaître le versement d'un demi-traitement, des retraits de sommes importantes pour trop-perçus sans mention de leurs origines. En mars 2009, il reçoit deux titres de perception de la Trésorerie générale d'un montant total de 8 500 € sans aucune explication. Tentant de démêler sa situation administrative et financière, l'intéressé ne verse pas les sommes réclamées. Il reçoit alors un courrier en octobre 2009 l'informant qu'à défaut d'un paiement sous huit jours, des poursuites seront engagées à son encontre avec notamment la saisie de son compte bancaire, de son salaire ou de ses revenus, ou encore la saisie-vente de ses meubles et l'informant également que ces poursuites peuvent lui occasionner des frais élevés. Entre-temps, en août 2009, l'inspection académique l'avait informé que le service des pensions du ministère avait sollicité une contre-expertise et que la commission de réforme, réunie le 30 juin 2009, avait émis un avis favorable à sa mise en retraite pour invalidité à compter du 10 septembre 2008 pour inaptitude définitive à l'exercice de ses fonctions ou de tout autre fonction sans possibilité de reclassement. À ses demandes d'explications sur sa situation administrative et les courriers de la Trésorerie générale, le rectorat lui répond qu'il a perçu un plein traitement au lieu d'un demi-traitement d'avril 2008 au 30 septembre 2009, qu'il a été rémunéré à tort aux mois d'octobre, novembre, décembre 2008 et janvier 2009 et que des indemnités liées à l'exercice des fonctions ne devaient pas lui être versés.

Les bulletins de salaire montrent pourtant qu'il a reçu un demi-traitement et que les indemnités en question lui ont été retirées !

Quand une retraite pour invalidité laisse un agent dans le plus grand dénuement

Ce réclamant appelle le médiateur à l'aide en 2009. Sur douze ans de carrière, ce fonctionnaire de catégorie A a exercé réellement ses fonctions moins de trois ans. Le reste du temps, son parcours professionnel a été jalonné d'arrêts de travail pour raisons médicales (congés de maladie ordinaire, congés de longue durée jusqu'à épuisement des droits, disponibilité pour raison de santé). L'intéressé, au cours d'un bilan de compétences, évoque un éventuel reclassement dans le corps des ouvriers d'entretien et d'accueil. Le comité médical départemental sollicité émet un avis favorable. Le reclassement est

prononcé mais l'intéressé bénéficie, dès la prise de ses nouvelles fonctions, de nouveaux arrêts de travail pour maladie. Le comité médical départemental et la commission de réforme consultés se prononcent pour une retraite pour invalidité pour inaptitude totale et définitive à toute fonction. L'intéressé est radié des cadres à titre rétroactif (date de la radiation antérieure de huit mois à la prise de décision) et admis à faire valoir ses droits à une pension de retraite pour invalidité. Le service des pensions décide, trois mois après la prise de cette décision, qu'il ne peut pas prétendre à l'attribution d'une pension civile d'invalidité et ce au motif que le taux d'invalidité mentionné dans un rapport d'expertise n'est pas suffisant pour le déclarer inapte totalement et définitivement à toute fonction. Le service de gestion qui a prononcé la radiation des cadres en est dûment informé mais maintient cette mesure.

L'intéressé se retrouve alors sans aucune ressource (sans aucun droit tel qu'une allocation de chômage, sans aucune couverture sociale…) et avec une somme importante à rembourser compte tenu de l'effet rétroactif de la mesure. Mais personne dans les services concernés par cette décision ne s'en émeut.

Le médiateur alerte l'institution et agit

Conscient, à travers les réclamations reçues, des difficultés auxquelles sont exposés certains agents, le médiateur a suivi avec une grande attention ces situations comme le montre notamment le rappel de ses interventions au fil de ses rapports annuels et a agi, au cas par cas, pour venir en aide aux personnes concernées.

Le médiateur dénonce les dossiers en souffrance devant le Comité médical supérieur

Une alerte est donnée **dès le rapport portant sur l'année 2000** (*cf.* p. 61-62), elle attire l'attention sur les 500 dossiers de personnels de nos administrations en souffrance devant le Comité médical supérieur. Le poste de médecin responsable du fonctionnement de ce comité médical, qui était resté vacant pendant plus d'un an, vient heureusement d'être pourvu. La recommandation suivante est émise : « ReMEDIA 00-30 Dégager les moyens nécessaires au bon fonctionnement du Comité médical supérieur relevant de la direction générale de la santé du ministère des Affaires sociales. »

Un espoir d'amélioration apparaît dans le **rapport portant sur l'année 2001** (*cf.* p. 34). En réponse à la recommandation publiée dans le rapport précédent ReMEDIA 00-30, la décision est la suivante : « À la suite d'une circulaire de la Fonction publique signalant les difficultés de fonctionnement du Comité médical supérieur (CMS) et rappelant les mesures à mettre en œuvre afin que les fonctionnaires concernés ne restent pas sans rémunération du fait du retard dans le traitement des dossiers, ces informations ont été adressées aux services rectoraux par circulaire conjointe DPATE/DPE [directions de gestion des personnels] et une enquête a été lancée pour connaître les dossiers en instance. La liste des agents relevant de la DPATE a été transmise au CMS. Le secrétariat du CMS a fait connaître les dates de passage en commission jusqu'à fin octobre 2001, mais quelques dossiers en instance, dont certains ont été enregistrés en 2000, ne sont

pas encore inscrits à un ordre du jour, compte tenu du retard accumulé. Des courriers seront adressés au ministère de l'Emploi et de la Solidarité pour lui rappeler l'urgence du traitement des dossiers encore en instance. »

Dans le **rapport portant sur l'année 2002** (*cf.* p. 33), il est fait état de la permanence du problème : « Le comité [de suivi des recommandations du médiateur] demande à la DPATE de rappeler au ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, l'importance qui s'attache à un examen rapide des affaires en cours devant le Comité médical supérieur (CMS). »

Le **rapport portant sur l'année 2003** reprend avec persévérance ce sujet (*cf.* p. 41-42) : « S'agissant du fonctionnement du Comité médical supérieur, le comité prend acte du caractère infructueux des démarches faites jusqu'à présent auprès du ministère de tutelle. »

Au-delà des retards d'instruction des dossiers devant le Comité médical supérieur, le médiateur a souhaité que le problème du fonctionnement des procédures administratives et médicales soit examiné dans son ensemble.

Le médiateur sollicite un rapport d'enquête sur le fonctionnement de la procédure en matière médicale

Le médiateur demande, dans le **rapport portant sur l'année 2000** (*cf.* p. 87), à l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) d'examiner les problèmes de fonctionnement des comités médicaux et leur articulation avec les directions de gestion de personnels ainsi qu'avec les services académiques (ReMEDIA 00-32).

Dans le **rapport portant sur l'année 2002** (*cf.* p. 34), il est fait état du travail mené par l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) : « [Le médiateur] prend acte, avec satisfaction, de la réalisation par l'IGAENR de la première phase de l'enquête sur le fonctionnement des comités médicaux et qui a porté sur un département. Il demande que la deuxième phase soit engagée par l'IGAENR dans les meilleurs délais, éventuellement sous la forme d'une enquête conjointe avec l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). » L'enquête dont il est question, avait porté sur le fonctionnement d'un comité médical et d'une commission de réforme d'un même département qui bénéficiaient d'une organisation dérogatoire. Le recteur avait souhaité que, dans un des départements de son académie, soit mis en place, à titre expérimental, un secrétariat spécifique à nos administrations tenu par le médecin de prévention de l'académie. Il entendait ainsi faciliter l'intégration de la gestion des congés médicaux à la gestion du personnel. Mais, faute de suivi par le ministère chargé de la Santé et le ministère chargé de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, les deux instances avaient fonctionné pendant sept ans en dehors des formes réglementaires et sans se préoccuper suffisamment des droits des personnels concernés. Cette enquête avait montré que le rapatriement des instances médicales dans le périmètre de nos administrations était à proscrire.

Le médiateur demande dans le **rapport portant sur l'année 2003** que la deuxième phase de l'enquête sur le fonctionnement des comités départementaux que l'IGAENR devait entreprendre, éventuellement avec l'IGAS, soit mise en œuvre.

Un espoir de voir le problème examiné apparaît dans le **rapport portant sur l'année 2004** (*cf*. p. 43). Il est mentionné : « L'enquête conjointe IGAENR-IGAS sur le fonctionnement des comités médicaux départementaux sera inscrite au projet, soumis au ministre, de programme de travail des inspections générales pour 2005-2006. ».

Il est décidé, lors du comité de suivi d'avril 2006, devant le peu d'avancée sur ce dossier que l'enquête de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche portera sur quelques services académiques et les comités médicaux départementaux correspondants qui auront été signalés par le médiateur. Le **rapport portant sur l'année 2005** en fait état (*cf*. p. 48).

Le comité de suivi réuni le 15 mars 2007 (*cf*. **rapport portant sur l'année 2006**) prend acte que l'enquête qui devait être limitée initialement à quelques comités médicaux désignés par le médiateur doit être étendue à l'ensemble des académies car un examen attentif des cas signalés a montré qu'un grand nombre d'académies était concerné par des réclamations portant sur des situations difficiles vécues par des personnels dont le dossier devait faire l'objet d'un examen par le comité médical (*cf*. p. 64).

Dans le compte rendu du comité de suivi réuni en mars 2008 (*cf*. **rapport portant sur l'année 2007,** p. 92-93), il est mentionné : « Le médiateur s'appuie sur les analyses de la direction des affaires financières du ministère, elle-même très critique à l'égard du fonctionnement de certains comités médicaux. Tout ceci lui semble bien justifier l'investigation de l'Inspection générale. L'IGAENR constate que certains thèmes mettent en cause le secret médical. Toutefois, si l'enquête ne devait porter que sur le seul fonctionnement des comités médicaux et n'en concerner qu'un nombre restreint, elle serait alors bien plus facile à mener. Le comité décide de constituer un panel et de contacter l'Inspection générale des affaires sanitaires et sociales. »

Lors du comité de suivi du 9 avril 2009, il est pris acte du fait que le ministère est prêt à cosigner avec celui chargé de la Santé une note de saisine de l'IGAENR et de l'IGAS afin de diligenter une enquête sur le fonctionnement des comités médicaux. L'IGAS a d'ores et déjà signalé que, de son côté, il faudrait qu'elle puisse mobiliser en son sein un inspecteur général ayant le statut de médecin. Cela est mentionné en page 91 du **rapport portant sur l'année 2008**.

À la fin de l'année 2009, un IGAENR et deux membres de l'IGAS ont été désignés pour mener une telle mission afin de remettre leur rapport au cours de l'année 2010.

Le médiateur fait des propositions pour une meilleure information des agents

Dans le **rapport portant sur l'année 2007**, il consacre un chapitre à l'information des agents et aux situations difficiles de remboursement des trop-perçus (*cf*. p. 51-52) qui concernent notamment ceux qui, en arrêt de maladie, attendent la régularisation de leur situation administrative.

Il est mentionné : « Concernant […] le problème des trop-perçus, les précédents rapports annuels du médiateur ont montré que la procédure visant à placer les agents confrontés à un problème lourd de santé, dans une position administrative régulière, fonctionne mal. Les retards s'accumulent à toutes les étapes de la procédure et notamment pour la consultation des comités médicaux départementaux, des commissions de réforme et du Comité médical supérieur. Cela peut générer, pour ces mêmes agents, des problèmes financiers importants, problèmes qui se surajoutent à un état de santé déficient. L'information est primordiale face à cette situation de retards cumulés que le médiateur dénonce depuis des années. Sans perdre de vue le fait qu'il faut absolument améliorer le fonctionnement de ces instances, le médiateur suggère de créer un système individualisé d'alerte, à des moments pertinents. Face à un agent qui dépasse par exemple trois mois d'arrêts de travail pour raisons médicales, l'administration, par un courrier, devrait l'alerter :

– des retards possibles pour lui octroyer le congé dont son état de santé relève ;

– des différentes possibilités que lui offre son statut et des conséquences financières que cela peut avoir ;

– du fait qu'un plein traitement lui est versé, dans l'attente de l'avis de l'instance compétente, traitement susceptible d'être réexaminé dans un sens défavorable (demi-traitement, absence de traitement…) selon la décision de l'administration prise après avis de l'instance médicale compétente.

En tout état de cause, une telle information éviterait que certains de ces personnels ne se retrouvent, par ignorance des dispositions statutaires, dans des situations financières particulièrement difficiles.

Des systèmes d'alerte doivent être créés pour informer les agents dépassant une certaine durée d'arrêts de travail pour raisons de santé, de la réglementation applicable en la matière et des conséquences financières qui s'y attachent. »

Des propositions sont émises :

– la réalisation de bulletins de paye plus compréhensibles faisant apparaître clairement la nature des sommes versées ou prélevées et une information individualisée accompagnant ces bulletins de paye lorsque la situation de l'agent connaît une évolution significative ayant des conséquences pécuniaires ;

– la mise en ligne de fiches d'information sur les différentes situations administratives consultables sur les sites internet ;

– la réalisation de systèmes d'alerte pour informer les agents dépassant une certaine durée d'arrêts de travail pour raisons de santé, de la réglementation applicable en la matière et des conséquences financières qui s'y attachent.

Bien évidemment, pour les personnels enseignants, s'agissant de la deuxième proposition, il existe le guide *I-prof* accessible par internet et qui permet d'obtenir des informations sur les congés de maladie. L'outil est toutefois trop généraliste pour répondre aux questions que les agents se posent sur leurs droits à congé ou sur leur situation administrative et financière s'ils sont en attente de la décision administrative. De plus, le groupe de travail a constaté qu'un tel outil n'était pas vraiment adapté à la population des agents fragilisés par la maladie.

Dans le **rapport portant sur l'année 2008** (*cf*. p. 90), le médiateur souhaite que des instructions soient données afin que les opérations de grande ampleur de vérification de l'ensemble des sommes versées aux agents, menées par certains rectorats en 2008, ne conduisent pas à l'émission de titres de perception correspondant à des sommes versées plus de quatre mois auparavant. Il suggère que les agents dont la situation doit être examinée par un comité médical soient invités à indiquer à l'administration s'ils souhaitent le maintien de leur traitement, à titre d'acompte, l'administration les informant par là même que le reversement des sommes pourra leur être demandé.

Le médiateur porte la question des trop-perçus au niveau interministériel

Le ministère des Finances n'ayant pas répondu au courrier du ministère de l'Éducation nationale du 7 août 2007 dans lequel était demandée une clarification de la position à retenir en matière de trop-perçus, le médiateur porte en 2009 la question au niveau interministériel en ayant pris soin, auparavant, de nouer des contacts avec le Médiateur de la République et le médiateur des ministères de l'Économie et du Budget. Deux réunions interministérielles en présence de représentants du Médiateur de la République, du médiateur des ministères de l'Économie et du Budget et de la médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur sont organisées les 1er octobre et 1er décembre 2009 à Bercy sur ce sujet. À cette occasion, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) propose, suite à l'arrêt du Conseil d'État nº 310300 du 12 octobre 2009 qui ne permet pas de clarifier la situation, de rédiger un projet de loi. L'administration ne pourrait plus réclamer à l'agent les sommes qui lui ont été versées à tort au-delà d'un délai d'un an. Le point de départ de ce délai serait constitué par le versement au crédit du compte. Le texte devrait être discuté au cours de l'année 2010.

Le médiateur agit pour régler, au cas par cas, les problèmes rencontrés

Les rapports sont émaillés de cas concrets. Comme les réponses structurelles n'ont pas été apportées, des réclamations n'ont pas cessé d'arriver à la médiature au fil des années. Par exemple, dans le **rapport portant sur l'année 2002** sont exposées des situations en lien avec le retard des comités médicaux et les conséquences d'ordre financier pour les personnels concernés (*cf*. p. 72). Des situations difficiles sont à nouveau évoquées dans le **rapport portant sur l'année 2003** (*cf*. p. 72-73). Un chapitre intitulé « Les procédures médicales : un dossier sur lequel il faut absolument réagir » est consacré aux situations administratives irrégulières dans le **rapport portant sur l'année 2006** (*cf*. p. 48-50).

Les médiateurs ont été durant ces dix ans sans cesse appelés à l'aide par des agents. Ces dysfonctionnements parfaitement identifiés n'ont que trop duré, il faut maintenant les traiter dans leur ensemble.

Chapitre deuxième

Des pistes d'amélioration dans et hors de nos administrations

Un groupe de travail constitué de médiateurs académiques volontaires et de l'équipe de la médiature a été mis en place à la rentrée scolaire 2009. Il a échangé lors de conférences téléphoniques. Un médecin agréé, membre d'un comité médical départemental, a bien voulu se joindre à la réflexion et apporter au groupe sa connaissance des problèmes concrets. Il doit en être remercié vivement.

Les contacts que ses membres ont établis ont montré l'investissement et l'implication des gestionnaires de personnels et des médecins de prévention dans le suivi de ces dossiers. Des médecins de prévention se sont livrés à un travail d'analyse et ont émis de très intéressantes suggestions.

L'ensemble des éléments recueillis par le groupe de travail ont permis d'aboutir aux constats et propositions ci-après.

Ce dossier doit être inscrit dans une démarche qualité au sein de nos administrations

Il faut, avant toute autre action, commencer par assurer un pilotage de ce dossier à tous les niveaux. Le groupe de travail n'a pas trouvé, quel que soit le niveau (ministère, rectorat, inspection académique), de personne ressource pour ce dossier.

Un pilotage du dossier à l'administration centrale est nécessaire

Un constat a été fait : il n'y a pas de service en charge de ce dossier à l'administration centrale. Certes, les actes de gestion (arrêtés de congés de longue maladie ou de longue durée, arrêtés de radiation des cadres pour invalidité) sont pris depuis quelques années par les services déconcentrés pour la grande majorité des personnels mais aucun service n'a été mis en place lors de cette déconcentration pour coordonner la politique de santé des personnels.

À l'administration centrale, plusieurs services interviennent à différentes étapes de la procédure. L'un s'occupe du fonctionnement du Comité médical central et des relations avec le Comité médical supérieur, un autre, positionné dans le service des enseignants de l'enseignement scolaire, a en charge le dossier sur l'intégration des personnels

handicapés. Les questions réglementaires sont examinées dans un autre service encore. Les dysfonctionnements dans le déroulement de la procédure dont la direction des affaires juridiques a connaissance du fait des recours formés par des agents devant les tribunaux ne donnent pas lieu à un suivi.

Le groupe de travail a aussi noté des politiques différentes d'une académie à une autre en matière de gestion des dossiers médicaux. Dans l'une, les congés de longue maladie ou de longue durée sont presque systématiquement accordés, dans une autre, un comité médical a tendance à placer les agents en congés de maladie ordinaire sans réaction de la part des services. Une académie reconnaît le caractère suspensif d'un appel devant le Comité médical supérieur et une autre non. Un médecin de prévention d'une académie ne suit pas systématiquement les avis des comités médicaux alors qu'ailleurs, une telle pratique n'est même pas envisageable. De manière générale, la réglementation du fait de sa complexité n'est pas totalement maîtrisée par les gestionnaires. Mais les difficultés financières liées à des lenteurs de procédure, à des avis contradictoires touchent particulièrement certaines académies.

C'est pourquoi un pilotage au niveau ministériel permettrait de mener des actions de bon sens qui auraient un effet positif immédiat pour les agents concernés.

Un service spécialisé au niveau académique constitue un atout

Un constat a été également fait : quand il y a un **service spécialisé** dans les services académiques pour gérer ces dossiers médicaux, un bureau des affaires médicales, les gestionnaires de personnels qui y exercent leur fonction peuvent avoir une parfaite connaissance de la réglementation applicable et jouer le rôle d'accompagnement de chaque agent. Or il a été noté que la tendance est actuellement à une gestion des ressources humaines intégrée : un même gestionnaire s'occupe de l'intégralité de la situation administrative d'un agent, de son entrée en fonction à sa fin de carrière, la répartition des dossiers étant faite par corps de fonctionnaires, par discipline pour les enseignants du second degré et par zone géographique. De ce fait, ce gestionnaire ne peut pas être un spécialiste dans tous les domaines ni maîtriser la réglementation en matière médicale et, ayant une moindre expertise, il détecte plus difficilement les besoins des agents malades et les dysfonctionnements éventuels. Ce qui était séduisant sur le principe se révèle en fait inadapté.

Qu'il soit dans un service spécialisé ou non, le gestionnaire doit être à même également d'orienter les agents qui ont besoin d'une écoute, d'un soutien vers l'équipe des assistants sociaux. En effet, ces acteurs de proximité, qui bénéficient d'un grand maillage sur l'ensemble du territoire, mènent toutes les actions susceptibles de prévenir et de remédier aux difficultés sociales rencontrées par les personnels dans le cadre de la politique d'action sanitaire et sociale.

Les agents malades doivent être mieux informés de leurs droits

Comme il a été mentionné précédemment, des agents ne connaissent pas toujours leurs droits en matière de congés maladie, les conséquences financières attachées aux différentes positions administratives et le rôle de chaque instance. Ils peuvent même être dans la confusion la plus totale, certains pensant qu'ils obtiendront satisfaction après avoir rencontré un médecin expert et indiqué à celui-ci la situation administrative dans laquelle ils demandent à être placés.

Il semble qu'il y a une vingtaine d'années, des brochures avaient été réalisées expliquant le déroulé de la procédure médicale. Les médiateurs, après sollicitation des services, ont constaté soit qu'elles étaient devenues introuvables, soit qu'elles étaient devenues obsolètes car non mises à jour. Le ministère et les services académiques ont opté pour une information *via* les sites internet mais, comme il a été mentionné précédemment[1], l'information est trop limitée par rapport à la complexité du dossier et ***attendre d'un agent gravement malade qu'il s'informe en consultant un site internet n'est pas réaliste.***

Il faut aller au-devant de l'agent qui bénéficie de congés de maladie sur une longue période (trois mois ? six mois ?) en lui communiquant un **document papier** élaboré par le service pilote au ministère lui apportant des informations complètes sur :
– les types de congés de maladie (congés de maladie ordinaire, congés de longue maladie, congés de longue durée) ;
– le fait qu'un congé de longue maladie ou de longue durée est accordé dans le cas où la pathologie a un caractère de gravité et/ou un caractère très invalidant avec souvent des soins lourds. En effet, le seul diagnostic n'ouvre pas droit automatiquement au congé applicable, encore faut-il qu'il y ait une incapacité au travail liée à la gravité de la symptomatologie et que l'agent se conforme aux prescriptions médicales qui l'obligent à des contraintes de disponibilité, d'effets secondaires, d'hygiène de vie non compatibles avec ses obligations professionnelles ;
– la durée de chaque congé et la rémunération qui va avec, le complément qui peut être apporté à l'adhérent à une mutuelle dans le cas d'un demi-traitement et les démarches qu'il doit alors effectuer ;
– les conditions pour obtenir un temps partiel thérapeutique, les conséquences administratives et financières attachées à cette situation administrative ;
– le cadre de la disponibilité d'office, la durée et les conséquences financières ;
– la possibilité d'aménagement du poste de travail, le reclassement, la reconversion et les acteurs compétents (le correspondant handicap, le médecin de prévention, le DRH…) ;
– les conditions pour bénéficier d'une retraite pour invalidité et d'une pension d'invalidité : les différents cas de figure, la concession de la pension d'invalidité et le montant qui y est attaché, l'octroi de l'aide d'une tierce personne… ;
– le déroulement de la procédure médicale : de l'envoi de la demande de congé de maladie ou de retraite pour invalidité à la décision prise par l'administration ;

1. *Cf.* p. 67.

– les éléments devant figurer sur le certificat médical du médecin traitant nécessairement de type administratif et donc très peu explicatif ;
– les éléments devant figurer dans le rapport médical circonstancié de ce même médecin traitant, **mis sous pli cacheté**, qui lui, sera destiné aux instances médicales pour éclairer leur analyse ;
– les délais de traitement des dossiers selon les cas de figure ;
– les interlocuteurs qui peuvent être contactés en cas de besoin ;
– les voies de recours qui existent ;
– le risque de trop-perçus et les précautions à prendre ;
– etc.

Sur les éléments communiqués par les médecins traitants (généralistes ou spécialistes), il faut être conscient que la plupart n'ont aucune connaissance de la réglementation des congés de maladie dans la fonction publique. Ils peuvent être réticents à envoyer des éléments médicaux s'ils ne sont pas informés du caractère confidentiel du rapport qui doit être dissocié du certificat médical qui lui a un caractère administratif.

Sur le sujet des trop-perçus, il faut savoir que, pour pallier les retards de paiement de la rémunération d'un agent en congé de longue maladie ou congé de longue durée dont le dossier est en cours d'étude par le comité médical, les comptables ont été autorisés à poursuivre le paiement du traitement par période de trois mois sans attendre l'arrêté de renouvellement du congé [1]. C'est ainsi qu'au moment de la régularisation financière des sommes versées, des différences peuvent apparaître entre les droits de l'agent et les sommes qu'il a perçues. L'agent doit être averti de ces pratiques protectrices. Les explications vont bien entendu de pair avec un bulletin de paye compréhensible [2] sur lequel doit apparaître la nature des sommes versées (ex. : passage à demi-traitement après trois mois de congés de maladie ordinaire) ou prélevées.

Il pourrait être très intéressant d'associer les médecins de prévention volontaires à la rédaction de cette brochure, ils ont en effet un regard administratif et médical tout à fait précieux pour ce travail.

Au-delà de la brochure, il est apparu qu'il était également important que chaque agent en congé de maladie sur une longue durée bénéficie d'une aide pour effectuer ses démarches. Cette aide ne peut être réellement apportée que s'il existe un service spécialisé et des gestionnaires bien formés.

Les agents malades doivent être mieux accompagnés

En raison des besoins particuliers que rencontrent les personnels fragilisés par la maladie (dont certains ont même perdu leur autonomie), un accompagnement personnalisé doit pouvoir leur être assuré.

---

1. Nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'État, *JO* du 14 novembre 2003.
2. *Cf.* p. 67.

Les gestionnaires et les assistants sociaux doivent être capables :

– de répondre à des questions d'ordre réglementaire, de donner des conseils (envisager une demande de congé de longue maladie ou de longue durée sans attendre l'épuisement des congés de maladie ordinaire…) ;

– d'aider une personne dans ses démarches dans notre administration mais aussi auprès des autres administrations et organismes tels la MDPH (Maison départementale des personnes handicapées…), la mutuelle, la Trésorerie générale ;

– de veiller à la bonne compréhension par l'agent des dispositions qui lui sont applicables ou opposables (le vocabulaire administratif ou juridique a besoin quelquefois d'être explicité) ;

– d'intervenir face à un déni partiel ou total de la maladie en sollicitant l'entourage de la personne comme son médecin traitant, sa famille ;

– etc.

La préoccupation d'améliorer la formation des agents de la fonction publique apparaît dans l'action 11 de l'accord santé et sécurité au travail dans la fonction publique.

Un suivi des dossiers doit être réalisé

Pendant des années, la trop grande longueur des procédures a motivé de nombreuses réclamations adressées au médiateur. Le nombre des réclamations de ce type a diminué mais il reste significatif tout de même. D'où l'importance de réfléchir à cette question pour essayer d'apporter des améliorations dans le suivi des dossiers médicaux.

En tout état de cause, la solution ne passera pas par la mise en place d'indicateurs sur les délais de traitement car, comme le rappelle très justement le rapport de mars 2010 intitulé *Modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs* [1], un dossier complexe traité dans des délais très longs disparaît dans la moyenne de tous les dossiers.

Chaque étape de l'étude du dossier médical pouvant être génératrice de lenteurs, il faut agir sur chacune d'elle en commençant par celle de la **constitution du dossier**.

Cette phase qui est parfois sous-estimée n'est pas négligeable. Les services peuvent être en partie responsables de la longueur des délais s'ils ne prennent pas eux-mêmes les devants ou s'ils ne rappellent pas avec suffisamment de conviction aux personnes concernées la nécessité de s'engager sans tarder dans le processus d'un congé long de maladie. Les intéressés peuvent également être responsables quand ils ne pensent pas ou ne veulent pas s'engager dans les démarches visant à obtenir un tel congé, ou encore hésitent simplement à le faire. Le déni de la maladie est plus fréquent qu'on ne le pense. D'où l'importance, pour les gestionnaires de personnels, d'un accompagnement personnalisé, d'un suivi attentif des situations afin de détecter les cas susceptibles de déboucher sur ce type de congé pour prévenir, voire alerter à la fois les intéressés sur leurs droits et simultanément l'équipe des assistants sociaux des personnels d'une situation dans laquelle il est possible qu'elle intervienne.

1. Rapport de monsieur François Cornut-Gentille, député de la Haute-Marne, parlementaire en mission auprès de monsieur Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (p. 20).

À ce stade de la procédure, au moment de la constitution du dossier, les équipes de direction des établissements du second degré et leurs secrétariats, les inspecteurs de l'éducation nationale pour les professeurs des écoles, qui sont les interlocuteurs de premier niveau des personnels exerçant leurs fonctions en établissement scolaire, doivent être à même d'aider les agents et donc eux aussi formés ou au moins sensibilisés au déroulement de la procédure médicale.

Une fois, le dossier déposé, celui-ci va suivre le **dédale de la procédure médicale**.

Il y a des personnes malades démunies, oublieuses, incapables de réagir aux courriers de l'expert et qui tardent à prendre rendez-vous puis peuvent « oublier » ensuite de se rendre chez l'expert le jour venu, ce qui conduit à fixer un nouveau rendez-vous et à allonger les délais. Certains se perdent dans les dédales du système. Or les médiateurs appelés à l'aide par des personnes pour des difficultés rencontrées lors de la procédure médicale ont noté **l'imprécision du suivi des dossiers**. Le gestionnaire peut indiquer s'il a reçu ou non le dossier d'un agent mais il ne peut pas le faire si celui-ci est traité par un collègue momentanément absent. Il n'est pas non plus en mesure de connaître et donc de renseigner sur son cheminement devant les instances médicales. Les services gestionnaires ont reconnu que la procédure leur échappait dès l'envoi du dossier au comité médical départemental. Il y a un véritable « trou noir » jusqu'à son retour. Il n'y a pas de gestion informatisée qui permettrait de détecter un dossier « en panne » dans le cas où, par exemple, l'intéressé du fait de sa pathologie a du mal à se rendre à la convocation médicale ou encore si l'expert mandaté ne peut le recevoir par surcharge de travail. Le gestionnaire n'a, dans la plupart des cas, pour suivre les dossiers qu'un fichier papier manuel qu'il a créé lui-même. Les contacts pris par les médiateurs académiques et le service du médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur n'ont **pas** permis de déceler des traces **de pilotage de ce dossier** au ministère et dans les services déconcentrés avec des outils de gestion permettant de repérer un dossier qui n'a pas été traité dans un délai raisonnable et d'en rechercher la cause. Ils ont trouvé des gestionnaires pleins de bonne volonté et ayant la fibre sociale, mais qui ne disposaient pas des moyens de travailler de manière performante.

Tout en veillant à respecter le secret médical, il faudrait mettre, à la disposition de tous les acteurs de la procédure administrative et médicale, une **base de données** (après déclaration à la CNIL) **pour un suivi des dossiers**. Celle-ci devrait être commune et partagée avec toutes les administrations en charge du traitement du dossier médical : les différents services compétents de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (médecine de prévention, bureau des affaires médicales, bureau de la gestion individuelle…), le secrétariat du comité médical départemental, le secrétariat du Comité médical supérieur. Elle devrait contenir un système d'information partagé avec des « clignotants » sur les dossiers qui s'enlisent, système auquel accéderaient tous les intervenants du dossier. Le corollaire est qu'il faudrait responsabiliser un **référent, chef de file** qui interviendrait en cas de dysfonctionnement, personne « dédiée » qui disposerait des données du dossier et serait à même de questionner et de relancer une procédure en panne.

Le nombre des médecins de prévention doit être accru et leur rôle conforté

L'accord « Santé et sécurité au travail dans la fonction publique » rappelle, en introduction de son action 5, l'enjeu d'un développement de véritables services de santé au travail dans les fonctions publiques et celui d'une amélioration des conditions d'emploi des médecins de prévention. Il est indiqué : « Les services de médecine de prévention visent à prévenir l'altération de l'état de santé des agents par l'organisation d'une surveillance médicale et par l'expertise des conditions d'hygiène et de sécurité [...]. À l'encontre des disparités trop souvent relevées selon les administrations, des initiatives fortes doivent être prises pour que se mettent en place des services de médecine de prévention à même d'exercer l'ensemble de leurs missions. L'effort doit en particulier porter sur les conditions de recrutement et d'emploi des médecins de prévention à même d'exercer l'ensemble de leurs missions. » L'effort doit être porté aussi sur le nombre de médecins de prévention et sur une clarification de leurs attributions.

Concernant le volet portant sur la santé au travail du *Pacte de carrière pour revaloriser le métier d'enseignant*, monsieur Luc Chatel, ministre de l'Éducation nationale, porte-parole du Gouvernement, a annoncé [1] le lancement d'ici le mois de juin 2010 d'une campagne de recrutement de quatre-vingts médecins de prévention afin que chaque académie et chaque département puissent être dotés d'au moins un médecin. En tout état de cause, il faut **augmenter le nombre de médecins de prévention** de manière significative pour qu'ils puissent mener à bien l'ensemble de leurs missions. Ceux-ci ont un rôle très important, ils sont en effet les médecins de l'administration reconnus et habilités par le décret du 14 mars 1986 à intervenir dans le champ de compétence de la médecine statutaire. Par arrêté du 2 mars 2010 [2], le nombre de postes offerts au concours de recrutement de médecins à l'éducation nationale a été fixé à trente-sept au titre de l'année 2010 ainsi que trois postes offerts par la voie contractuelle aux bénéficiaires de l'obligation d'emploi mentionnée à l'article 27 de la loi du 11 janvier 1984. Il apparaît dans une réponse parlementaire [3] que vingt emplois de médecins de prévention avaient été créés au budget de l'État de 2007 mais ils n'avaient pas tous été pourvus en raison notamment de la pénurie de médecins du travail, ce qui ne manque pas d'inquiéter. Dans cette même réponse parlementaire, il était mentionné que la direction générale des ressources humaines élabore actuellement, en concertation avec les partenaires sociaux siégeant au comité central d'hygiène et de sécurité (CCHS) compétent pour l'enseignement scolaire et en synergie avec les médecins intervenant dans le domaine de la médecine de prévention, un plan national de prévention dans l'éducation nationale visant à améliorer la surveillance médicale des agents de l'éducation nationale. Il est prévu d'organiser en 2010 un séminaire national sur la médecine de prévention en direction des secrétaires généraux des académies, des médecins de prévention en présence des médecins conseillers techniques des recteurs et des représentants des personnels du CCHS afin de présenter ce plan. D'ores et déjà, une journée de formation est prévue à l'attention de tous les médecins conseillers techniques des recteurs et des médecins de prévention sur la gestion

1. Dépêche AEF n° 129511 du 28 mars 2010.
2. Publié au *JORF* n° 0065 du 18 mars 2010.
3. Publiée au *JO* n° 62635 du 1er décembre 2009 (p. 11445).

et l'accompagnement des différents types de handicap et d'inaptitude, le reclassement, la reconversion et la mise à la retraite pour invalidité.

Gageons que toutes ces mesures déboucheront sur une amélioration du traitement des dossiers médicaux dans nos administrations. En effet, le suivi médical effectué par les médecins de prévention est précieux à toutes les étapes de la procédure en vue de l'obtention d'un congé long de maladie ou d'une retraite pour invalidité.

En amont

Le **médecin de prévention**, médecin des personnels, paraît l'acteur pivot pour le bon déroulement des procédures médicales. Il peut détecter une demande de congé long de maladie déposé par un agent qui s'appuie sur des pièces médicales insuffisantes et le solliciter pour qu'il complète son dossier médical. Il peut mettre en place une coordination entre le médecin traitant, l'expert et le comité médical départemental. Il peut réaliser une synthèse des différents avis de spécialistes au moment de la constitution de la demande de congé long pour permettre dans le cas de polypathologies à l'expert médical et au comité médical départemental d'évaluer l'état de santé. Il peut leur apporter un éclairage sur l'impact du milieu de travail sur la pathologie. Il peut proposer un aménagement du poste de travail ou des conditions d'exercice (*cf*. le décret nº 2007-632 du 27 avril 2007 relatif à l'adaptation du poste de travail de certains personnels enseignants, d'éducation et d'orientation). Il peut indiquer si un aménagement paraissant indispensable à la reprise de l'activité professionnelle est possible ou non. Il peut donner un avis sur une reprise prononcée pour raison thérapeutique : si elle peut se justifier d'un point de vue médical, elle doit tenir compte de la particularité du métier exercé. Le comité médical départemental oublie parfois qu'un enseignant, seul responsable de la classe qui lui est confié, doit être totalement apte lorsque la reprise de fonction est décidée. Il peut préciser les dispositifs d'accompagnement possibles pour une situation particulière, donner un avis sur la faisabilité ou la nécessité d'une réorientation professionnelle pour raison de santé. Un tel travail préalable permet alors à l'expert médical, à partir de la pathologie et de son degré d'évolution, de faire une proposition étayée sur les suites à donner au dossier médical.

Durant la séance du comité médical départemental

La présence régulière du médecin de prévention lors des séances du comité médical départemental prévue par l'article 18 du décret du 14 mars 1986 permet aussi une collaboration efficace notamment dans l'accompagnement des situations délicates. Il peut faire le lien entre le médecin traitant et les médecins du comité médical départemental qui ne statuent d'ordinaire que sur dossier. Bien entendu, même présent au comité médical départemental, il ne prend pas part à la décision ni à son élaboration, il assiste à la réunion à titre consultatif.

En aval

Actuellement la difficulté vient du fait que les dossiers, après passage devant les instances médicales, arrivent directement dans **les services administratifs qui ne sont pas en mesure de réagir en cas d'avis inapplicables ou contradictoires**. Ces

services, qui ne peuvent pas prendre connaissance des pièces médicales et ne regardent pas les éléments figurant dans le procès-verbal de l'instance médicale comme le taux d'invalidité, retiennent l'avis figurant en conclusion du procès-verbal des délibérations. Ils prennent alors la décision administrative qui va de pair. Le médecin de prévention, s'il était, en même temps, destinataire de l'avis, serait, lui, en mesure de réagir utilement.

Le reclassement des agents inaptes à l'emploi doit devenir un objectif prioritaire

Conformément à l'article 63 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, « lorsque les fonctionnaires sont reconnus, par suite d'altération de leur état physique, inaptes à l'exercice de leurs fonctions, le poste de travail auquel ils sont affectés est adapté à leur état physique. Lorsque l'adaptation du poste de travail n'est pas possible, ces fonctionnaires peuvent être reclassés dans des emplois d'un autre corps s'ils ont été déclarés en mesure de remplir les fonctions correspondantes. »

Un travail doit être mené pour revoir le cadre du reclassement compliqué par les calendriers de gestion des personnels

Le décret n° 84-1051 du 30 novembre 1984 pris en application de l'article 63 susmentionné dispose que la procédure de reclassement doit être conduite au cours d'une période d'une durée maximum de trois mois à compter de la demande de l'agent. Ce délai qui devrait conduire l'administration à traiter rapidement la demande (et non à la renvoyer à l'année scolaire suivante : *cf*. l'exemple sur les incohérences de l'administration, évoqué en pages 62-63) est cependant peu réaliste. De plus, tous les actes de gestion s'inscrivent dans nos administrations dans des calendriers qui délimitent l'année scolaire et universitaire. Donc les contraintes inhérentes aux textes relatifs au reclassement et aux calendriers sont autant de facteurs qui peuvent conduire l'administration et l'agent concernés à une impasse. À ce stade, il pourrait être pertinent de se demander si le dispositif permet actuellement de résoudre les difficultés aux dimensions humaines, professionnelles et familiales que la maladie a parfois fait surgir avec insistance. Y apporter des solutions contribuerait aussi à la guérison. Il faut avoir conscience que l'administration a besoin de temps si elle veut conduire cette procédure correctement c'est-à-dire aider la personne à formuler un vrai projet personnel de reconversion, lui offrir un bilan de compétences, lui faire découvrir un nouveau métier, l'inscrire à des formations et lui permettre un droit à l'erreur comme celui de revoir son choix initial.

En préalable à ce travail, l'administration doit consulter le comité médical et la commission administrative paritaire ce qui prend aussi du temps. Elle se trouve parfois confrontée à des avis qui posent problème.

Une aide doit être apportée aux comités médicaux dans la formulation des recommandations sur les conditions d'emploi du fonctionnaire

En application de l'article 43 du décret n° 86-442 du 14 mars 1986, « le comité médical consulté sur la reprise des fonctions d'un fonctionnaire qui avait bénéficié d'un

congé de longue maladie ou de longue durée peut formuler des recommandations sur les conditions d'emploi du fonctionnaire, sans qu'il puisse être porté atteinte à la situation administrative de l'intéressé. Un rapport écrit du médecin chargé de la prévention, compétent à l'égard du service auquel appartient le fonctionnaire, doit figurer au dossier soumis au comité médical. »

Il a été noté que, dans cette procédure de reclassement, des comités médicaux départementaux pouvaient émettre des avis inutilisables par méconnaissance du métier. Ce type d'avis pourrait disparaître si, au préalable, une **fiche descriptive** du métier ou du poste de travail concerné était jointe. Par exemple le « documentaliste » en CDI d'établissement scolaire n'est pas assimilable à un bibliothécaire : le cahier des charges comprend aussi, voire surtout, une fonction pédagogique auprès des élèves fréquentant les lieux et des obligations relationnelles importantes avec l'ensemble de la communauté éducative. Il faut avoir conscience que les membres du comité médical départemental bien souvent n'ont, pour ce qui concerne l'éducation nationale ou l'enseignement supérieur, que la vision mémorisée de l'ancien élève ou étudiant qu'ils ont été. Et c'est là toute l'utilité du regard encore une fois du médecin de prévention à travers son rapport ou sa présence physique dans la discussion.

De plus, le comité médical départemental ne peut répondre qu'aux questions qui lui sont posées, ce qui doit conduire à la recherche d'une bonne communication entre les services gestionnaires et le comité médical départemental. Il faudrait construire une liste de questions du type :

– l'état de santé de l'agent est-il compatible ou non avec les fonctions exercées ?
– si non, relève-t-il d'un congé de maladie ordinaire, d'un congé de longue maladie, d'un congé de longue durée ?
– ou encore, y a-t-il inaptitude à reprendre la fonction occupée avant la survenance de la maladie, ou à toute fonction ?
– cette inaptitude est-elle définitive ou temporaire ?
– etc.

La commission administrative paritaire doit rester dans son champ de compétence

L'administration a également l'obligation de consulter la commission administrative paritaire compétente, préalablement à toute décision d'octroi ou de renouvellement d'affectation sur un poste adapté. À l'instar de ce qui se produit dans certains comités médicaux, la CAP outrepasse parfois ses compétences en émettant un avis portant sur une affectation (ex. : reclassement sur un poste de correcteur au CNED, affectation sur un poste adapté en bibliothèque…) ce qui met l'administration, et par là même l'agent, en difficulté. Son rôle doit lui être rappelé.

Le pôle ressources humaines doit travailler en équipe

Mettre en place un reclassement ne peut se faire que par un travail d'équipe qui associe plusieurs services et plusieurs personnels. Cela ajoute à la difficulté de mener à bien cette tâche. Plusieurs acteurs sont en effet impliqués à différentes étapes de

la procédure : le gestionnaire de personnel, le DRH, le médecin de prévention, le correspondant handicap, le correspondant mobilité.

Deux acteurs de cette procédure, dont il n'a pas été question précédemment, tiennent un rôle essentiel en matière de reclassement des agents. Il s'agit du correspondant handicap et du conseiller mobilité carrière (CMC).

Les missions des correspondants handicap viennent d'être élargies. Ce réseau mis en place en 1994 intervenait principalement pour répondre aux demandes d'aménagement de postes des personnels handicapés. Il est dorénavant impliqué dans le maintien dans l'emploi et le reclassement, dans le recensement des bénéficiaires de l'obligation d'emploi, dans la mise en place des aménagements, dans l'accompagnement des personnels dans leur choix de formation et de réorientation et dans le contact et le partenariat avec les associations et les interlocuteurs extérieurs.

À côté du correspondant handicap est apparu à la rentrée 2009, un nouvel acteur du pôle des ressources humaines, le conseiller mobilité carrière. En effet, dans l'idée d'accompagner les parcours professionnels des personnels, de leur permettre de valoriser leur expérience dans leurs démarches de mobilité, il fallait mettre en place un professionnel spécialiste des ressources humaines, capable de mesurer l'adéquation poste/personne, en s'appuyant sur la connaissance des métiers et sur les besoins des recruteurs potentiels, et en facilitant un dialogue de proximité. Cela a conduit à la création de la fonction de conseiller mobilité carrière.

Des moyens suffisants doivent être consacrés à cette politique de reclassement

Les situations où un reclassement va s'avérer nécessaire pourraient augmenter à mesure :
– que sera reporté l'âge d'ouverture des droits à pension ;
– que les maladies graves seront mieux soignées ;
– que les médecins estimeront que l'activité professionnelle est possible pour un nombre toujours plus important de pathologies.

Dans un contexte d'allongement de la carrière pouvant déboucher sur des arrêts de travail plus nombreux, des inaptitudes en fin de carrière [1], il est important de mettre au point de solides dispositifs de suivi de la santé des personnels.

Or les rectorats peinent aujourd'hui à trouver des solutions de reclassement. Ainsi une académie de taille moyenne, qui a moins d'une centaine de postes adaptés dont vingt de longue durée, n'a réussi à dégager pour 2010 que deux postes en catégorie B et deux autres en catégorie C. Pourtant, en employant plusieurs milliers de fonctionnaires occupant des fonctions très diverses, les académies devraient pouvoir trouver des réponses adaptées.

1. *Cf*. rapport de recherche de Dominique Cau-Bareille sur *Le vécu du travail et la santé des enseignants en fin de carrière : une approche ergonomique* (Centre d'études de l'emploi, nº 56, novembre 2009, p. 30).

Dans cette perspective, plusieurs pistes s'ouvrent (dont certaines sont explorées dès à présent par des services académiques) :

– celle qui consiste à proposer à un enseignant une mission transversale (sur le décrochage scolaire, sur l'aide à la préparation des voyages scolaires ou à la réalisation de travaux pour des classes…) ;

– celle qui consiste à proposer à un enseignant qui ne peut plus être en présence d'élèves de faire cours devant un public d'adultes en Greta, voire dans une autre fonction publique (Centre national de la fonction publique territoriale, par exemple). L'avenir étant à l'utilisation de l'enseignement numérique, il peut s'ouvrir ici un chantier gigantesque permettant d'offrir des fonctions hors présence des élèves ;

– celle qui consiste à nommer un enseignant chef de projet dans la définition et la mise en œuvre de politiques territoriales …

Lors d'un reclassement, l'administration peut être amenée à affecter un agent sur un support de poste se laissant le temps de rechercher, de manière fine, suivant le potentiel de l'agent, un poste susceptible de lui convenir. Celui, qui a pourtant la « chance » de bénéficier d'un tel support de poste, peut très mal vivre cette situation comme ce professeur agrégé en voie de reconversion à qui le service des ressources humaines du rectorat, après lui avoir promis un emploi qui mettrait en valeur ses compétences, lui a confié durant de nombreux mois l'agrafage des dossiers d'entretiens professionnels et a rejeté sa demande de participation à une mutation pour une autre académie.

Il reste aussi des situations où actuellement le reclassement peut s'avérer impossible à mettre en place. C'est le cas par exemple pour un maître contractuel de l'enseignement privé reconnu inapte définitivement à la fonction enseignante par le comité médical. En effet, le Code de l'éducation n'a prévu aucune possibilité de reclassement en dehors d'un enseignement présentiel devant élèves (article R. 914-81).

En tout état de cause, au moment où on débat de l'idée d'un « pacte de carrière », il convient d'**encourager la recherche de solutions de reclassement et de faire partager les bonnes pratiques de certains**. Une meilleure gestion de ce dossier du reclassement des agents devenus inaptes médicalement à l'exercice de leurs fonctions constitue un impératif au regard, d'une part, des comptes de la protection sociale et, d'autre part, de la prise en compte par une institution tout entière de sa volonté de reconnaître pour tous ceux qui le peuvent leur capacité à participer à l'emploi.

Ce dossier doit être inscrit dans une démarche qualité en concertation avec les autres autorités concernées

Des dossiers soumis à la médiature ont révélé des problèmes liés aux expertises médicales ou/et au fonctionnement des instances médicales, et à des décisions contradictoires entre services ou avec une autre administration. Sur ces difficultés qui perdurent, nos administrations doivent alerter la Direction générale de la fonction publique (DGAFP) pour que des mesures, là aussi de bon sens, soient décidées.

Les moyens humains et financiers sont à dégager pour un bon fonctionnement des instances médicales

Les médiateurs ont pu constater que certains médecins appelés à effectuer une expertise tardent à fixer rendez-vous ou à rédiger leur rapport ou encore à le transmettre au comité médical départemental, que certaines instances médicales tardent, elles, à se réunir et des dossiers attendent de longs mois avant d'être examinés. Les délais s'allongent pour l'agent qui attend la régularisation de sa situation administrative. Certains comités médicaux dans des départements à forte densité de population peuvent être amenés à examiner jusqu'à 300 dossiers à chaque séance ce qui ne donne pas, bien évidemment, un temps suffisant pour examiner correctement les dossiers qui posent problème.

En outre, les médecins sollicités pour une expertise ou les médecins membres des instances médicales trouvent leur indemnisation bien insuffisante (moins de 45 € pour un médecin siégeant dans un comité médical, moins de 75 € l'expertise d'un médecin spécialiste) et cela n'est guère motivant. Dans certains départements, il a été également constaté qu'il était devenu difficile de trouver des spécialistes de certaines pathologies. Le manque de spécialistes dans le secteur public notamment en psychiatrie, allié à la modicité de leurs émoluments là encore, en sont en grande partie la cause. Le problème de la démographie médicale qui conduit des médecins libéraux trop sollicités à faire passer en priorité leurs patients se fait également sentir. À l'égard de certaines spécialités médicales où le nombre de médecins agréés est réduit, il n'est pas rare de se heurter à un refus d'expertise pour cause de manque de disponibilité obligeant à chercher une solution dans un département voisin plus ou moins éloigné. Les retards pour examiner des dossiers peuvent alors se mesurer en de nombreux mois. En effet, s'il y a absence de spécialiste dans la pathologie, la procédure ne respecte pas les dispositions réglementaires.

Les retards de paiement des honoraires de ces médecins sont un autre handicap. Les services académiques liquidateurs des frais d'expertise ne sont pas les services demandeurs de ces expertises. Il faut la présence de la convocation et de l'état d'honoraires pour que la Trésorerie générale accepte le paiement des expertises. Cela nourrit aussi le mécontentement des médecins agréés sollicités.

De plus, là où les médecins ne sont pas en nombre suffisant, le personnel administratif assure de fait le fonctionnement du comité médical départemental alors que cette compétence ne lui est pas réglementairement reconnue, et que son exercice est passible de la censure du juge administratif.

Pourtant, quand le comité médical départemental fonctionne bien, cette instance est très importante car elle est, à la fois, garante de l'indépendance des avis rendus vis-à-vis de l'employeur et constructive dans la prise en charge des personnes vulnérables. En effet il s'agit d'une instance collégiale qui comprend trois médecins chargés d'analyser en commun une situation donnée en prenant en compte le regard du médecin traitant, celui du médecin qui a effectué l'expertise, celui du médecin de prévention le cas échéant, et celui de l'administration à travers les documents remis (relevé des congés, état des services…). Son rôle est déterminant dans le cas d'un congé de maladie à la demande de l'administration ou dans le cas d'une pathologie qui rend inaccessible au raisonnement.

Il est donc primordial sur ce dossier santé des personnels de **dégager les moyens financiers et humains** (en nombre de médecins) nécessaires au bon fonctionnement de la procédure médicale.

Quant au Comité médical supérieur, les réclamations adressées à la médiature ont montré que des dossiers transmis, il y a plus d'un an, étaient toujours en attente. La recommandation figurant dans le rapport 2000 de dégager les moyens nécessaires au bon fonctionnement du Comité médical supérieur relevant de la direction générale de la santé du ministère chargé des Affaires sociales est donc toujours d'actualité.

La qualité des travaux de ces instances doit être améliorée

Nos administrations doivent leur transmettre les éléments de contexte sur le dossier

Il a été constaté que les expertises médicales n'apportaient pas toujours des éléments cliniques suffisants pour que les médecins du comité médical départemental (qui n'est pas une chambre d'enregistrement) puissent, en toute connaissance de cause, statuer sur une demande. La mention « agent inapte au travail », par exemple, portée dans un rapport d'expertise n'est pas suffisante. Il faut aussi que la gravité de la pathologie pour laquelle le congé est sollicité, la nature des soins et les antécédents figurent dans le rapport pour permettre à l'instance médicale de considérer si une situation donnée justifie effectivement une période de congé de maladie ou l'admission en retraite pour invalidité.

À la décharge des médecins agréés et des instances médicales, il y a **l'insuffisance des éléments disponibles** transmis pour statuer sur la situation. Parfois une simple feuille dactylographiée comportant un minimum d'éléments de contexte communiqués par l'administration peut accompagner le certificat médical très succinct transmis par l'intéressé. Le rapport du médecin agréé devra être rédigé sur cette base après qu'il aura reçu cet agent le temps d'une visite. Cela est à comparer avec l'analyse qui sera faite par exemple en vue ou non de l'octroi d'une pension d'invalidité par le service des pensions qui aura entre les mains l'intégralité du dossier de carrière de l'agent faisant apparaître sa carrière, son comportement professionnel, les congés de maladie obtenus, les expertises médicales et les avis des instances médicales.

Il y a, comme cela a été indiqué pour le reclassement, un **manque de connaissance des réalités des métiers** à l'éducation nationale et dans l'enseignement supérieur qui les amène à proposer des solutions irréalistes. Il peut alors être décidé de solliciter une nouvelle expertise par un autre médecin mais encore faut-il que l'inapplicabilité de l'avis ait été détectée par le comité médical ou l'administration. Lors d'un refus d'octroi d'une pension d'invalidité après avis favorable du comité médical et de la commission de réforme, l'incohérence du rapport de l'expert a pu être dénoncée à la fin de la chaîne de décision par le service des pensions sans que cela l'ait été auparavant par les instances et les autres services impliqués dans le processus.

Outre le manque de communication du contexte du dossier, les médiateurs ont noté, lors de l'étude de certaines réclamations, des dysfonctionnements.

Ces instances doivent respecter le cadre juridique et déontologique dans lequel s'inscrit leur action

En tout état de cause, les comités médicaux départementaux et les commissions de réforme doivent s'inscrire dans une démarche qualité pour garantir l'équité due aux bénéficiaires de leur avis où qu'ils se trouvent sur le territoire.

Un préalable est nécessaire : une **documentation régulièrement mise à jour** portant sur le cadre réglementaire dans lequel s'exercent leurs fonctions, sur les questions à poser lors d'une expertise, sur la réalité du métier exercé… doit leur être accessible. Dans cette documentation, il devrait être mentionné au sujet du reclassement qu'il n'appartient pas aux comités médicaux de définir l'emploi dans lequel l'agent doit être reclassé (exemples d'avis qui ont été émis : « à mettre sur poste doux », « apte à enseigner l'EPS hors présence d'élèves », « à affecter sur un poste d'aide documentaliste », « à reclasser en catégorie B », « à reclasser au CNED »). En effet ils n'ont pas compétence pour définir le poste de reclassement. Ils sont, par contre, qualifiés pour définir l'environnement de travail qu'il convient de modifier en fonction de la pathologie (absence de port de charge, impossibilité d'une station debout prolongée, pas de contact avec les élèves ou avec le public…).

Leur **mission doit être clairement réaffirmée** et lisible par tous, mission attendue de l'instance elle-même et de chacun de ses membres. Le cadre déontologique doit donc être dûment formalisé. Un mode opératoire doit être défini.

Une **formation *ad hoc* des membres** et tout particulièrement du médecin qui assure le secrétariat du comité médical départemental qui est en fait « l'âme » du dispositif doit être obligatoire ; en tout état de cause, un personnel administratif quelle que soit sa valeur professionnelle ne peut ni ne doit suppléer l'absence d'un médecin.

Le Comité médical supérieur doit assurer son rôle de coordinateur des avis des comités médicaux et formuler des recommandations

Par la modification en 2008 de l'article 9[1] du décret nº 86-442 du 14 mars 1986, il a été dévolu au Comité médical supérieur un rôle très important de pilotage, d'une part, par la coordination au plan national des avis des comités médicaux et, d'autre part, par la formulation de recommandations à caractère médical relatives à l'application du statut général.

Il reste que le Comité médical supérieur doit sans tarder s'emparer de ses nouvelles compétences et mener une réflexion pour harmoniser les pratiques de travail entre comités médicaux départementaux et commissions de réforme et permettre une actualisation de la liste des pathologies ouvrant droit à des congés longs.

1. Modifié par l'article 1er 1° b) du décret nº 2008-1191 du 17 novembre 2008.

Nos administrations pourraient apporter à la connaissance de cette instance les dysfonctionnements constatés

Une étude pourrait être menée par la direction des affaires juridiques du ministère :
– sur la jurisprudence en matière d'annulation des procédures médicales (motifs d'annulation, instances médicales concernées…) ;
– sur les conséquences qui en résultent lors de l'exécution du jugement et le « coût » pour la société ;
– sur les mesures qui pourraient être prises pour y mettre fin.

Il serait dangereux de laisser les choses en l'état car trop fréquemment la procédure n'est pas respectée et un recours devant un tribunal administratif a toutes les chances de se terminer par une annulation de la décision administrative prise après consultation des instances médicales.

Les médecins de prévention, de par leurs fonctions, peuvent également détecter des problèmes de fonctionnement de certaines instances médicales. Ils pourraient être invités à établir un rapport destiné au Comité médical supérieur.

Les attributions du comité médical départemental peuvent être allégées

Une mesure réglementaire visant à alléger les attributions du comité médical départemental pourrait être prise. À l'instar de ce qui a été fait pour désengorger les commissions de réforme d'un volume de dossiers qui, pour la plupart, ne posaient pas problèmes [1], il pourrait être imaginé de ne plus soumettre au comité médical départemental le renouvellement des congés quand il y a accord du médecin de prévention de l'administration. De plus, cela ne changerait pas l'économie du texte car le décret du 14 mars 1986 ne met pas l'administration en compétence liée avec l'avis du comité médical pour l'entrée et le maintien en congé de longue maladie ou de longue durée. Il arrive d'ailleurs que des médecins de prévention bien conscients que le métier d'enseignant exige un rétablissement complet accèdent à la demande de prolongation de congé formulée, ne suivant pas en cela l'avis émis par le comité médical de reprise de fonction et évitant le passage du dossier devant le Comité médical supérieur.

Reste cependant une inconnue quant aux délais d'examen des dossiers médicaux par les instances médicales : l'impact de la réforme de l'État sur la réorganisation des services départementaux, sur l'organisation et le fonctionnement des comités médicaux départementaux et des commissions de réforme. La refonte de la gouvernance du système de santé avec les agences régionales de santé et la disparition des DRASS/DDASS posent déjà des problèmes de fonctionnement à certains comités médicaux : des médecins inspecteurs de santé publique sont partis sans attendre la mise en place des agences, d'autres sont déjà missionnés sur d'autres chantiers. Or, les médecins inspecteurs de santé publique sont aujourd'hui à peine 500 sur toute la France et étaient déjà une « denrée » rare. D'ores et déjà des dossiers s'accumulent sans solution.

1. Dernier alinéa de l'article 13 du décret nº 86-442 du 14 mars 2006 modifié.

La situation administrative des agents en attente d'une décision doit être réexaminée

En prenant connaissance des cas significatifs [1], il aura été noté les situations très difficiles, d'un point de vue financier, pour les agents concernés :
– celle de cette enseignante qui ne perçoit plus de rémunération car les instances médicales ne savent que penser de son état de santé et multiplient les expertises médicales ;
– celle de cet agent radié de manière rétroactive sans concession d'une pension à qui il est demandé le reversement de toutes les sommes perçues durant la période en question.

Les exemples de cette sorte pourraient être multipliés à l'envi.

À chaque fois, la cause en est des délais de traitement du dossier médical excessifs. La jurisprudence administrative a considéré que le décret nº 86-442 du 14 mars 1986, dans son article 9, obligeait l'administration à attendre que le Comité médical supérieur statue avant de rendre sa décision [2]. Or, il arrive qu'une fois les expertises ou/et les voies d'appel épuisées, l'intéressé ne puisse plus être placé dans la position administrative à laquelle il aurait pu prétendre plus tôt. Il n'est pas responsable des lenteurs de procédure, des contradictions entre les avis, du manque de moyens pour faire fonctionner les instances médicales mais il en subit toutes les conséquences.

En 2001, de nombreux dossiers étant en attente devant le Comité médical supérieur [3], le ministre chargé de la Fonction publique avait indiqué qu'il convenait d'examiner avec la plus grande attention les situations individuelles des fonctionnaires qui se trouveraient sans rémunération du fait des retards dans le traitement de ces dossiers, en leur appliquant les dispositions du livre VII du Code de la sécurité sociale relatives aux prestations journalières ou prestations d'invalidité temporaire auxquelles ils pouvaient prétendre. Il était demandé qu'une indemnité puisse être servie à tous les fonctionnaires en fin de droits statutaires à traitement dont le dossier médical était soumis à l'avis du Comité médical supérieur.

Le cas exposé brièvement précédemment [4] illustre les difficultés de mise en œuvre de cette décision de 2001. Il se pose actuellement dans un rectorat. Cet agent ayant épuisé ses droits à congés de longue durée demandait une réintégration dans ses fonctions. Le comité médical départemental a émis un avis d'inaptitude aux fonctions avec admission en retraite pour invalidité. L'intéressé a fait appel devant le Comité médical supérieur. Dans l'attente de cet avis, un demi-traitement lui a été versé en application de l'article 47 du décret du 14 mars 1986. Après un an d'attente, le Comité médical supérieur rend un avis contraire à celui émis par le comité médical départemental et considère que l'agent était apte aux fonctions. Que devient alors, d'un point de vue financier, cette période d'un an durant laquelle l'agent n'a pas pu exercer ses fonctions ? Le rectorat se voit contraint de demander le reversement du demi-traitement, l'article 47 susvisé l'ayant lié à une décision d'admission à la retraite. Il regarde alors du côté de la disponibilité d'office mais une note de la Direction générale de la comptabilité publique du 24 septembre 2007

1. *Cf.* « Un sujet toujours d'actualité en 2009 », p. 61 et suivantes.

2. Article de l'*AJDA* du 27 octobre 2008 sur les « Éléments historiques relatifs aux congés de maladie dans la fonction publique d'État » (p. 1988-1996).

3. *Cf.* p. 64-65.

4. *Cf.* p 62.

lui apprend qu'un agent précédemment en congé de longue durée pendant cinq ans ne pourrait plus bénéficier du paiement de prestations en espèces. Cet agent va-t-il rester un an sans rémunération du fait des lenteurs de la procédure médicale, voire d'une sorte d'imbroglio des décisions ? Le Médiateur de la République dénonce également dans son rapport [1] la situation d'agents en fin de congés statutaires et dont l'inaptitude médicale à exercer leurs fonctions, du fait de lenteurs inhérentes au système ou de carences de l'administration, n'a pas pu être établie en temps opportun. Mis en disponibilité, ils ne perçoivent alors aucune rémunération alors que la réglementation a été strictement appliquée. Sur un autre sujet également très important, l'incidence fiscale des trop-perçus de rémunération, le Médiateur de la République a présenté une proposition de réforme en mai 2009 qui est en cours d'examen.

Il faut savoir aussi qu'une bonne partie des problèmes de trop-perçus résulte du caractère rétroactif de certaines décisions administratives parmi lesquelles figurent des décisions de radiation des cadres pour invalidité [2]. En effet, une telle décision est prise après déroulement de la procédure médicale et donc parfois après épuisement des expertises et des voies d'appel. La date de radiation correspond à la date à laquelle l'agent a épuisé son droit à congé statutaire. Un titre de perception va alors être émis pour obtenir le remboursement du demi-traitement qui lui a été versé dans l'attente de la décision administrative. Cela va poser à l'agent un grave problème financier car, après une longue période d'une rémunération modique (le demi-traitement), il va percevoir un capital important d'arrérages et se retrouver imposable (principe d'annualité posé par l'article 12 du Code général des impôts) alors qu'il perçoit une pension qui peut être modeste et doit rembourser les sommes dues au demi-traitement.

Qui aurait imaginé que des procédures qui se veulent protectrices d'un agent malade conduiraient à de telles situations aux effets catastrophiques ?

On ne le répétera jamais assez : il faut améliorer les délais de traitement de chaque dossier médical. Des propositions ont été présentées dans les points précédents.

Néanmoins, il n'en demeurera pas moins vrai que la lourdeur de la procédure respectueuse des droits de l'agent et de son employeur (comme la possibilité de solliciter une contre-expertise, un appel devant le Comité médical supérieur) aboutit parfois à retarder la décision de plusieurs mois. Il conviendrait de réfléchir à la création d'une situation administrative (voire d'une position) dans laquelle devraient être placés les agents concernés, qui ne leur serait pas préjudiciable financièrement et n'aurait pas d'effet négatif pour leur déroulement de carrière. Cela permettrait de donner un statut au laps de temps qui se situe entre la fin des droits à congés maladie et la décision administrative, actuel « no man's land administratif », selon l'expression du Médiateur de la République [3] et d'éviter toute décision à caractère rétroactif pénalisante pour l'agent.

Nos administrations devraient porter, auprès de la fonction publique, l'idée de mettre en place un groupe de travail chargé d'une réflexion sur cette question. Il est clair que les textes applicables n'offrent pas actuellement de réponse satisfaisante à ces situations.

1. Rapport annuel 2009 (p. 29-30).
2. Article L. 29 du Code des pensions civiles et militaires de retraite.
3. *Cf.* rapport 2009 du Médiateur de la République (p. 30).

La radiation d'un agent pour invalidité doit être liée à une pension d'invalidité

Le dossier visant à admettre un personnel reconnu médicalement inapte définitivement à toute fonction à une retraite pour invalidité est examiné par plusieurs entités administratives : les services académiques (ceux qui interviennent de près ou de loin dans la chaîne de la mise à la retraite pour invalidité à savoir le service du médecin de prévention, le service de gestion des personnels, le service des pensions de l'académie) ensuite le service des pensions du ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et, *in fine*, le service des retraites de l'État.

La procédure est la suivante. Au départ, il y a une demande formulée par l'agent lui-même ou par son employeur tendant à obtenir le bénéfice d'une retraite pour invalidité. Le médecin de prévention, lorsque l'institution est à la source de la demande, peut établir un rapport. Un expert médical examine le dossier et rend un avis motivé. Cet agent en activité (la plupart du temps placé en congé de maladie) est déclaré inapte totalement et définitivement à toute fonction par une **instance collégiale** qui est le comité médical départemental et/ou la commission de réforme. Cet avis peut faire l'objet d'un appel devant le Comité médical supérieur. Le comité médical départemental et la commission de réforme sont composés de médecins, d'au moins un médecin spécialiste de la pathologie concernée. Sont membres également de la commission de réforme des représentants de l'administration (dont un représentant du ministère des Finances) et des représentants des personnels pour un fonctionnement paritaire. L'examen de chaque situation individuelle se fait sur une recherche de l' « employabilité » de l'agent et de son maintien en activité. Cet avis d'inaptitude qui doit être motivé conduit le bureau du personnel compétent à prendre un arrêté d'admission à la retraite pour invalidité. Dès lors, l'agent ne peut plus et ce, de manière définitive, exercer ses fonctions.

L'octroi et le calcul de la pension sont encadrés par les dispositions contenues dans le Code des pensions civiles et militaires de retraite qui exigent de la part de chaque intervenant dans la prise de décision une véritable technicité. Cette décision doit être précédée d'une procédure de reclassement. Au regard des dispositions des articles L. 27 et L. 29 du Code des pensions, une radiation pour invalidité d'un agent ne peut être envisagée qu'après avoir réfléchi à l'aménagement du poste, à l'affectation sur un nouvel emploi de même grade et à l'invitation faite à l'agent de déposer une demande de reclassement. Le dossier ne peut être soumis aux instances médicales pour une radiation que si la procédure de reclassement ne peut pas aboutir. Une attestation doit être établie par le service du personnel mentionnant soit les propositions qui ont été faites à l'intéressé pour lui permettre de poursuivre son activité dans des conditions compatibles avec son état de santé, soit les raisons qui n'ont pas permis de lui trouver un poste adapté ou un reclassement si tel était son souhait. Un arrêté de radiation est envoyé pour la liquidation de la pension au service des pensions du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Ce service l'adresse alors au service des retraites de l'État. L'octroi ou non d'une pension d'invalidité relève *in fine* de ce service et donc des personnels administratifs qui vont examiner le dossier de l'agent. À ce stade de la procédure, il n'y a pas de médecins mais cela n'empêche pas les gestionnaires de se livrer à une appréciation factuelle et

médicale du dossier de l'agent radié par son administration. Cette appréciation est faite sur la base des pièces présentes au dossier. Ce service se permet de juger de la pertinence d'une décision prise au regard du dispositif de gestion des ressources humaines interne à une académie ou au ministère de tutelle. La pension peut être refusée au motif que le dossier aurait dû être examiné, non à partir des problèmes de santé de l'intéressé et des arrêts de travail prononcés par des médecins, mais à partir des rapports établis par ses supérieurs hiérarchiques. Il est alors reproché à l'administration d'avoir décidé de mettre en place une procédure devant aboutir à l'octroi d'une pension d'invalidité considérant qu'au vu des pièces du dossier individuel de l'agent, une procédure disciplinaire pour comportement fautif ou insuffisance professionnelle aurait été plus appropriée. La pension peut être refusée aussi pour des motifs médicaux. Ainsi une pension d'invalidité a été refusée au motif que la conduite addictive de l'agent (l'alcool dans le cas d'espèce) était « amendable par volonté d'abstinence » ce qui faisait abstraction des pathologies induites par le toxique (neurologique, cardio-vasculaire, hépatique, psychiatrique) évoluant par elles-mêmes et conduisant à l'invalidité. La pension peut être également refusée car il est reproché l'absence de proposition de reclassement ou encore parce que le taux d'invalidité fixé par un expert paraît peu important pour une inaptitude définitive à l'exercice de toute fonction. Dans tous ces cas de figure, l'intéressé est totalement extérieur à ces contradictions administratives et médicales mais il est le seul à en subir les conséquences qui peuvent être dramatiques (radié sans aucune ressource jusqu'à la date d'admission à une retraite autre que pour invalidité).

Il s'agit là d'une situation inadmissible, dénoncée publiquement depuis des années par le médiateur au sujet de laquelle il a saisi le service des pensions de nos administrations. Ce dernier, conscient de la réalité de cette problématique, a interpellé la fonction publique à ce sujet et a adressé une note le 27 février 2007 aux recteurs, inspecteurs d'académie et présidents d'université sur la procédure d'attribution des pensions civiles d'invalidité. Ces démarches n'ont pas l'effet escompté. L'étanchéité entre les services [1], la dilution des compétences qui l'accompagne et le fait qu'aucun des acteurs ne se sent personnellement responsable aboutissent, encore, dans une dizaine au moins de cas par an pour nos ministères, au maintien d'un arrêté de radiation sans droit à pension.

L'accord « Santé et sécurité au travail dans la fonction publique » prévoit en « action 14 » la nécessité d'une meilleure articulation entre le service des retraites de l'État et les services gestionnaires. Il est urgent de s'atteler à cette tâche.

Un accord est à signer avec la MGEN sur le complément de rémunération

Un agent est libre d'adhérer ou non à une mutuelle. L'adhésion est volontaire et facultative.

De fait, un grand nombre d'agents adhèrent à une mutuelle. La MGEN gère pour sa part plus de 3 millions de personnes, professionnels de l'éducation nationale, de

1. Dénoncée dans la note du 27 février 2007.

l'enseignement supérieur et de la recherche, de la culture, de la jeunesse et des sports [1]. Outre la gestion des prestations Sécurité sociale qu'elle assure pour les agents de ces ministères, elle verse également à ses adhérents, le cas échéant, des prestations complémentaires. Or l'information sur le complément de traitement est actuellement inexistante.

Si, par exemple, un enseignant placé en congé de longue maladie consulte le guide I-prof destiné à lui donner des informations sur les principaux textes juridiques de référence, sur la description des procédures de gestion, il y apprend concernant sa rémunération :
– qu'il va percevoir pendant un an un plein traitement et pendant les deux ans suivant un demi-traitement ;
– que le supplément familial de traitement et son indemnité de résidence lui seront versés dans leur intégralité, y compris pendant les périodes à demi-traitement ;
– et que si la maladie ouvrant droit au congé de longue maladie a été contractée dans l'exercice des fonctions, il percevra un plein traitement pendant toute la durée du congé.

L'information apportée ne va pas au-delà. La même information est apportée pour les autres congés (intégralité du traitement pendant les trois premiers mois du congé de maladie et demi-traitement pour les six mois suivants ; intégralité de traitement pendant trois ans pour le congé de longue durée et pendant deux ans, un demi-traitement). Les anciennes brochures papier, les informations données sur d'autres sites internet ne donnent pas davantage d'éléments d'informations. Il n'est jamais question du complément financier assuré par la mutuelle qui permet d'éviter une baisse de salaire importante en cas d'arrêt de travail prolongé. La situation de la disponibilité d'office qui peut ouvrir droit à des indemnités journalières n'est même pas abordée dans ces fiches.

Des réclamations parvenues à la médiature, des contacts pris avec les services gestionnaires, il est apparu qu'actuellement certains agents mutualistes pouvaient ignorer le rôle joué par la mutuelle. Il est donc nécessaire que nos administrations passent un accord avec celle-ci pour une gestion administrative conjointe de ces périodes.

Pour conclure

Au moment où l'écriture de ce texte se terminait, le rapport sur l'évaluation du fonctionnement des comités médicaux pour les personnels de l'éducation nationale établi par deux membres de l'inspection générale des affaires sociales et un inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a été transmis au médiateur.

Il convient de saluer ce travail de réflexion de grande qualité, réalisé suite à la demande résolue des médiateurs successifs. Cela montre l'intérêt qu'il y a à donner une suite favorable aux demandes d'enquête que le médiateur a présenté dans le cadre du comité de suivi de ses recommandations.

Certes les précédents médiateurs ont été amenés à inscrire leur demande dans la durée pour la faire aboutir. Mais c'est une qualité d'un médiateur institutionnel d'être

1. Site internet : www.mgen.fr

obstiné, persévérant dans ses démarches. Dix ans à attendre cette enquête c'est long mais, dans le même temps, cela n'a pas empêché la médiature d'agir au cas par cas et d'obtenir des avancées sur quelques points.

Il s'agit aujourd'hui, compte tenu des données rassemblées, de pouvoir mettre en œuvre les progrès escomptés.

Un constat : l'étude exposée dans le présent rapport et celle effectuée par une inspection conjointe ont été réalisées à partir d'axes de travail différents. L'étude de la médiature repose sur les réclamations qui lui sont parvenues, les investigations menées pour venir en aide aux agents concernés et la mutualisation, dans un groupe de travail, des éléments recueillis. La mission d'enquête a donné lieu à des visites dans les services académiques (rectorats, inspections académiques) situés sur l'ensemble du territoire et dans les services ministériels concernés par la problématique. La médiatrice a communiqué aux inspecteurs généraux mandatés les éléments présentés dans ce document avant et durant leur enquête. Ces inspecteurs généraux ont, pour leur part, bien voulu, lors de points d'étape, lui faire part de leurs constats.

Il n'y a donc rien d'étonnant qu'un même dossier abordé sur des points d'entrée qui sont différents, le travail du médiateur portant sur l'humain (l'agent sollicitant un congé long ou une retraite pour invalidité lançant un appel à l'aide au médiateur) et celui des inspections générales portant sur une analyse fine des structures, donne lieu à des recommandations qui ne sont pas très différentes.

Celles du rapport d'enquête telles qu'elles sont exposées succinctement au début du rapport sont les suivantes :
« – *mettre en place un réel pilotage national,*
– *développer des systèmes partagés d'information,*
– *évaluer le fonctionnement des comités médicaux et des commissions de réforme,*
– *replacer la compétence médicale dans la gestion des dossiers présentés devant les instances médicales,*
– *renforcer les règles déontologiques des comités médicaux départementaux,*
– *créer un vivier d'experts sur le plan régional et revaloriser les rémunérations,*
– *alléger les procédures pour permettre une réelle analyse des dossiers par les comités médicaux,*
– *respecter les formes réglementaires,*
– *accroître l'efficacité de la médecine de prévention à l'éducation nationale,*
– *rendre l'organisation des services de l'éducation nationale plus efficace* ».

Celles du médiateur figurent dans le chapitre consacré aux nouvelles recommandations en ReMEDIA 09-01 à 09-06.

Espérons que dans le contexte favorable exposé en introduction, nos administrations et la fonction publique vont y trouver des éléments précieux à même d'apporter des solutions pour remédier aux difficultés rencontrées par les agents concernés.

Troisième partie

La médiation, force de proposition

Chapitre premier

Les nouvelles recommandations

Les personnels

Les congés longs de maladie et fins de droit pour les personnels : remédier aux insuffisances du système

À partir du diagnostic établi, à la fois, par le rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche portant évaluation du fonctionnement des comités médicaux pour les personnels de l'éducation nationale de mars 2010, et par le présent rapport, le médiateur souhaite que les ministères chargés de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur prennent, dans le cadre du pacte de carrière, des mesures de fonctionnement interne qui auront un effet administratif et financier positif pour les personnels concernés.

Le problème doit être regardé dans sa globalité. Nos administrations doivent saisir le ministre chargé de la Fonction publique (DGAFP) et les autres administrations concernées pour venir à bout de ces difficultés.

Le médiateur souhaite que ce dossier soit inscrit dans une démarche qualité. Pour ce faire, il formule les recommandations suivantes qui sont le résultat d'une expertise d'ensemble à partir de cas spécifiques et dont certaines sont proches de celles figurant dans le rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGAENR de mars 2010.

ReMEDIA 09-01
Assurer le pilotage du dossier « congé long de maladie et retraite pour invalidité »

Compte tenu de la complexité de la réglementation, des difficultés administratives et financières relevées dans les rapports susmentionnés, des besoins particuliers de ces personnels fragilisés par une grave maladie, des délais très longs pris par certains dossiers complexes :

Le médiateur recommande

A. la création d'un service chargé de la santé des personnels (pour l'ensemble des personnels de nos administrations) à l'administration centrale, tête de réseau des services spécialisés académiques, et ayant pour mission la mise en place des outils d'amélioration du fonctionnement des procédures médicales ;

B. l'élaboration par ce service d'une brochure à destination des personnels sollicitant un congé long de maladie ou une retraite pour invalidité, pour les informer de leurs droits, à leur remettre systématiquement lors de la demande du premier congé long de maladie ou d'une retraite pour invalidité. Cette brochure, périodiquement actualisée, devra contenir des informations précises et pratiques pour les aider dans leur démarche et pour les éclairer sur leur situation administrative et financière (*cf.* p. 71-72) ;

C. la rédaction par ce même service d'un guide à l'usage des personnes ressources : gestionnaires, médecins de prévention, assistants sociaux, DRH, équipes de direction des EPLE, IEN… ;

D. la négociation d'un accord avec la MGEN pour que le complément de revenus qu'elle assure à ses adhérents en cas d'arrêt de travail pour des raisons de santé ait un caractère automatique (donc sans démarche particulière de leur part) ;

E. la mise en place dans chaque académie d'un service chargé de la santé des personnels ;

F. à l'intérieur de cette structure, la désignation d'un chef de file chargé du suivi des dossiers tout au long de la procédure.

ReMEDIA 09-02
S’appuyer sur les médecins de prévention pour faire progresser la médecine du travail

Des missions essentielles sont confiées aux médecins de prévention en matière de suivi de la santé des personnels.

De par leurs fonctions, ils peuvent détecter de possibles problèmes de fonctionnement de certaines instances médicales et le refus de congés longs pour des pathologies qui, bien que très invalidantes, ne rentrent pas actuellement dans la liste des maladies ouvrant droit à un congé de longue durée.

Le médiateur recommande

A. que nos administrations recrutent un nombre suffisant de médecins de prévention pour assurer une couverture homogène de l’ensemble du territoire et leur permettre d’exercer pleinement leur mission ;

B. qu’une communication concomitante de chaque délibération des instances médicales soit faite aux services spécialisés et aux médecins de prévention qui eux ont accès aux pièces médicales, évitant ainsi que soit prise une décision administrative inadaptée ;

C. que les médecins de prévention qui le souhaitent soient associés à l’élaboration de la brochure pour les personnels ;

D. que les médecins de prévention soient invités à établir un rapport destiné au Comité médical supérieur à qui a été dévolu un rôle de coordination des avis des comités médicaux et d’actualisation de la liste des pathologies ouvrant droit à des congés longs.

ReMEDIA 09-03
Mettre en place une véritable politique de reclassement

L'administration doit, après avis du comité médical déclarant un agent inapte à l'exercice de ses fonctions par suite de l'altération de son état de santé et dont le poste de travail ne peut être adapté, inviter l'intéressé à présenter une demande de reclassement dans un emploi d'un autre corps.

Dès lors que l'agent a formulé une telle demande en précisant le corps dans lequel le reclassement est souhaité, elle ne peut, à l'expiration de ses droits statutaires à congés de maladie, le mettre en retraite pour invalidité que si un tel reclassement est impossible.

Le nombre d'emplois disponibles est actuellement très loin de répondre aux besoins alors que le nombre de demandes de reclassement peut être amené à croître ces prochaines années.

La politique de reclassement doit donc devenir un chantier prioritaire pour nos administrations parmi les dossiers à traiter en matière de gestion des personnels.

Le médiateur recommande que le travail de pilotage et de coordination initié par les services ministériels soit poursuivi, en l'intensifiant avec :

A. une réflexion à mener pour inscrire cette politique dans les calendriers de gestion des personnels ;

B. une aide à apporter aux comités médicaux et aux CAP pour la formulation de leurs avis ;

C. un développement des emplois à même d'accueillir les agents devant bénéficier d'un tel reclassement ;

D. une possibilité de reclassement pour tous les personnels de nos administrations : personnels de l'enseignement supérieur, maîtres du privé sous contrat d'association…

ReMEDIA 09-04
Contribuer à l'amélioration du fonctionnement des instances médicales

Des réclamations parvenues à la médiature ont révélé des problèmes liés à des expertises médicales insuffisamment étayées, contradictoires entre elles… ou/et au fonctionnement des instances médicales (non-régularité de la procédure, lenteur due à la surcharge de travail…), à des décisions contradictoires entre services ou avec une autre administration.

Des dossiers se sont égarés dans le dédale de la procédure médicale.

Le médiateur recommande

A. la création d'un outil interministériel de suivi des dossiers médicaux, système d'information partagé avec les instances médicales, pour que des dossiers qui s'enlisent soient détectés ;

B. une étude réalisée par la direction des affaires juridiques :
– sur la jurisprudence en matière d'annulation des procédures médicales (motifs d'annulation, instances médicales concernées…),
– sur les conséquences qui en résultent lors de l'exécution du jugement et le « coût » pour la société,
– sur les mesures qui pourraient être prises pour y mettre fin ;

C. que cette étude ainsi que le présent rapport soit portés à la connaissance de la DGAFP montrant ainsi l'importance qu'il y a, pour un bon fonctionnement de ces instances médicales, à dégager :
– des moyens humains adaptés : des médecins experts et membres des instances médicales en nombre suffisant pour assurer une couverture homogène de l'ensemble du territoire,
– des moyens financiers pour une meilleure indemnisation de ces médecins,
– des moyens pour leur assurer une véritable formation notamment par une documentation régulièrement mise à jour ;

D. que soit portée auprès de la DGAFP une proposition visant à alléger les attributions du comité médical départemental, actuellement saturé de dossiers, par une modification du décret du 14 mars 1986. Les demandes de renouvellement des congés longs de maladie obtenant l'accord de l'employeur (sur avis du médecin de l'administration) ne seraient plus soumises à l'avis de cette instance médicale.

ReMEDIA 09-05
Ne plus pénaliser financièrement un agent à cause d'une décision prise à titre rétroactif ou à cause des lenteurs de la procédure

Les dysfonctionnements susmentionnés peuvent conduire à prendre des décisions à caractère rétroactif. Ainsi des retraites pour invalidité prennent effet plusieurs mois auparavant. La « régularisation » des situations administratives qui accompagne ces décisions administratives : reversement des trop-perçus ou perception de sommes importantes (comme des arrérages de pension) peuvent mettre un agent en grande difficulté financière. Car au-delà des conséquences financières facilement imaginables s'ajoutent d'autres effets négatifs tels que la privation de droits sociaux annexes, un taux d'imposition (du fait de l'annualité de l'impôt) sans commune mesure avec les sommes qu'il aurait dû percevoir.

Des disponibilités d'office ne sont assorties d'aucune rémunération, d'aucune allocation journalière.

Même si nos préconisations pour l'amélioration du fonctionnement des instances médicales se concrétisent, la lourdeur des procédures respectueuses des droits de l'agent et de son employeur (comme la possibilité de solliciter une contre-expertise, un appel devant le Comité médical supérieur) et l'effet suspensif qui s'y attache ne permettent pas toujours de prendre la décision administrative dès l'issue des congés statutaires.

Le médiateur recommande que nos administrations portent auprès de la DGAFP l'idée de mettre en place un groupe de travail chargé d'une réflexion sur la création, dans cette hypothèse, d'une situation ou d'une position administrative d'attente qui ne serait pas préjudiciable aux agents et n'aurait pas d'effet négatif sur leur carrière.

ReMEDIA 09-06
Ne plus radier un agent pour invalidité sans concession d'une pension

Le médiateur s'est déjà exprimé pour que cessent de telles pratiques mais il reste des décisions de radiation des cadres pour invalidité sans concession d'une pension civile d'invalidité et sans pour autant que la mesure de radiation initiale ait été rapportée.

Les raisons sont à rechercher dans le décalage des décisions de radiation des cadres pour invalidité et d'octroi de la pension civile et le fait que les autorités compétentes pour ces décisions ont des approches différentes, l'une s'appuyant sur le simple avis de l'instance médicale compétente, l'autre se livrant à une analyse de tous les éléments du dossier (déroulement de carrière et pièces médicales).

L'agent est totalement extérieur à ces contradictions administratives et médicales mais en subit les conséquences qui peuvent être dramatiques (radiation définitive sans aucune ressource jusqu'à la date d'admission à une retraite autre que pour invalidité).

Le médiateur recommande

A. que des mesures immédiates soient prises pour que cessent de telles situations ;

B. que la modification de la réglementation, actuellement à l'étude par le service des retraites de l'État, aboutisse rapidement et donc que nos administrations rappellent à la DGAFP l'urgence de ce dossier. Il s'agit de parvenir à ce que l'avis de ce service sur la concession d'une pension soit requis avant toute radiation des cadres pour invalidité.

Les étudiants

Les bourses de l'enseignement supérieur

Parmi les motifs de réclamation des usagers ayant connu la plus forte augmentation dans la période récente, se trouvent les problèmes financiers rencontrés par les étudiants et particulièrement pour les bourses. Aussi le médiateur a décidé d'approfondir la question en créant un groupe de travail interne qui a procédé à d'importantes investigations et auditions de responsables du domaine. Les recommandations ci-après sont le fruit de cette réflexion commune et, si elles étaient mises en œuvre sans tarder, seraient de nature à désamorcer bien des conflits et à conforter la situation d'étudiants parmi les plus méritants.

ReMEDIA 09-07
Préciser la composition du foyer fiscal

La définition du foyer fiscal (parents, beaux-parents, personnes rattachées) ayant la charge de l'étudiant et du périmètre des membres de la famille est rendue complexe par les évolutions des recompositions familiales. Les situations particulières sont innombrables.

La prise en compte du revenu fiscal des parents est créatrice de beaucoup d'incompréhensions de la part des familles et donne lieu à des comparaisons d'un CROUS à un autre.

Le médiateur recommande un pilotage de ce dossier par le CNOUS afin d'harmoniser les pratiques de chaque CROUS :
– en exposant clairement les conditions de ressources de l'aide aux études ;
– en publiant des exemples illustrant les principes mis en œuvre.

ReMEDIA 09-08
Modifier l'année de prise en compte des revenus

Les revenus de la famille pour les bourses d'une année universitaire sont ceux de l'année civile pénultième (n-2). Par exemple, pour l'année 2010-2011, ce sont les revenus de 2008 déclarés en mai 2009 qui sont retenus. Ainsi, la mensualité versée en juin 2011 tiendra compte des revenus de janvier 2008, soit trois ans et demi avant.

Or les télé-déclarations fiscales permettent une connaissance rapide des revenus déclarés l'année n-1.

Sans remettre en question les possibilités dérogatoires prévues par la circulaire annuelle qui permet de prendre en compte une évolution importante des revenus de n-1 ou de n à la suite d'un événement grave (chômage, retraite, décès…) :

Le médiateur recommande
– que les revenus pris en compte soient systématiquement ceux de l'année civile précédente ;
– qu'une étude technique soit réalisée avec consultation des services fiscaux puis de la CNIL pour que les télé-déclarations soient automatiquement transmises au mois de juin au CROUS compétent.

ReMEDIA 09-09
Assouplir les dates limites de demande de bourse

A. Généralement, les dossiers de demande de bourse doivent être déposés avant le 30 avril pour l'année universitaire suivante. La circulaire annuelle permet des dépôts plus tardifs jusqu'à la rentrée, en fonction des justificatifs apportés, et à tout moment en cas de changement notable de la situation. Ces conditions font l'objet d'interprétations diverses par les CROUS.

Le médiateur recommande au CNOUS de veiller à étendre les interprétations les plus favorables sur l'ensemble du territoire.

B. Certains dossiers sont tardifs par méconnaissance des barèmes de revenus qui sont publiés après la date limite de dépôt.

Le médiateur recommande que le délai soit réouvert après la publication de l'arrêté portant barème annuel des ressources.

ReMEDIA 09-10
Mieux informer les étudiants sur leurs droits et le suivi de leur dossier

A. Les CROUS ont su développer une information notamment sur internet. Mais les bourses sur critères sociaux constituent, quel que soit leur taux, un revenu décisif pour la vie quotidienne de 500 000 étudiants et les retards ou les incidents qui affectent leurs bénéficiaires les inquiètent lorsqu'ils ne peuvent joindre personne téléphoniquement.

Le médiateur recommande que, dans les périodes tendues, les CROUS mettent en place un service de réponses téléphoniques personnalisées.

B. Des étudiants découvrent tardivement que des établissements d'enseignement supérieurs, notamment privés, ou des formations sociales, paramédicales, magistères professionnalisés ou diplômes d'universités (DU) n'ouvrent pas droit aux bourses du ministère de l'Enseignement supérieur.

Le médiateur recommande qu'une information exhaustive sur les établissements et les formations habilités à recevoir les boursiers soit consultable sur les sites d'information.

ReMEDIA 09-11
Améliorer la mise en œuvre du versement de la bourse

A. L'aide au mérite n'est attribuée actuellement qu'à la triple condition simultanée de bénéficier d'une bourse sociale, d'une mention *Très bien* au baccalauréat et d'études supérieures continues entamées immédiatement après l'obtention du baccalauréat.

Le médiateur recommande que les catégories d'étudiants suivants puissent également recevoir l'aide au mérite :
– les bacheliers qui ne débutent pas immédiatement leurs études supérieures ;
– ceux qui deviennent boursiers après la première année ;
– les meilleurs licenciés devenant boursiers la deuxième année de master, ou en cours de cursus en grandes écoles ou en médecine ;
– les méritants qui perdent une année leur bourse sociale mais la retrouvent ensuite[1].

1. La circulaire nº 2010-0010 du 7 mai 2010 satisfait ce point.

B. Depuis l'avancée du paiement de la première mensualité fin septembre, il n'est plus possible de verser la quatrième mensualité en décembre, elle n'arrive au mieux que fin janvier en même temps que celle de février ce qui met des étudiants en difficulté financière.

Le médiateur recommande la recherche d'une solution assurant un versement régulier.

Formation initiale et continue

ReMEDIA 09-12
Clarifier la frontière entre formation initiale et continue

Alerté par plusieurs réclamants, le médiateur a pu constater que certaines universités tendaient à créer leurs propres règles quant à la définition des champs respectifs de la formation initiale et de la formation continue. Ainsi certains établissements considèrent que toute inscription d'une personne âgée de plus de 26 ans ou non affiliée au régime de sécurité sociale étudiante se rattache automatiquement à la formation continue, avec toutes les conséquences financières qui en découlent.

Le médiateur recommande au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche de :
– clarifier les régimes juridiques respectifs des deux domaines auprès des universités et grandes écoles ;
– rappeler que l'inscription en formation initiale est libre sous condition de diplôme antérieur et que le rattachement au régime de la formation continue suppose la création d'un cursus particulier, identifié, avec des aménagements spéciaux.

Les élèves

Les stages

ReMEDIA 09-13
Permettre à tous les élèves de troisième d'effectuer une séquence d'observation

Dans les différents articles du Code de l'éducation qui traitent des élèves mineurs et de la découverte du milieu professionnel, il n'y a pas de mention d'un âge minimum pour participer aux séquences d'observation en milieu professionnel. Cependant l'article D.332-14 renvoie aux conditions prévues par le Code du travail. Aux termes de l'article L. 4153-1 du Code du travail, les séquences d'observation en milieu professionnel peuvent être effectuées par les élèves de l'enseignement général, mineurs de moins de 16 ans durant les deux dernières années de leur scolarité obligatoire (donc ayant au moins 14 ans). Dès lors, l'article D. 332-14 ferait apparaître une contradiction puisque tous les élèves de troisième doivent accomplir une séquence d'observation en milieu professionnel et, dans le même temps, ceux qui n'ont pas 14 ans en seraient exclus (sauf exception des entreprises familiales prévue à l'article L. 4153-5).

Les réponses les plus diverses semblent être faites aux parents d'élèves par les principaux de collège, par les services académiques et par l'inspection du travail.

Le médiateur recommande
– que cette contradiction soit levée ;
– qu'une information claire soit donnée aux établissements et aux familles.

Chapitre deuxième

Les précédentes recommandations

Le comité de suivi des recommandations du médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur s'est réuni le 16 avril 2010. Il était coprésidé par M. Bernard Dubreuil, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Éducation nationale, et par M. Rolland Jouve, conseiller technique de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

S'agissant des recommandations qu'il est appelé à faire et avant d'aborder l'ordre du jour du comité de suivi, le médiateur rappelle quelques-uns des acquis de cette année et certaines des recommandations qui ont été accueillies favorablement et suivies d'effet en totalité ou partiellement.

• En tout premier lieu, il convient de se réjouir qu'ait pu être réalisée, à la demande des médiateurs successifs, une enquête conjointe IGAS-IGAENR sur le fonctionnement des instances médicales.

• Concernant ce qui a été appelé « le risque d'inversion de carrière » pour les maîtres de conférences, le médiateur a porté avec d'autres une demande de modification des dispositions statutaires qui a trouvé une réponse par la loi de Finances.

• Il a été entendu sur sa demande de clarification du droit à communication des copies et des fiches d'appréciation des candidats à un examen ou à un concours, la direction des affaires juridiques ayant publié dans la Lettre d'information juridique un point très complet sur cette question, reprenant ainsi un nombre substantiel de ses propositions.

Des avancées concernant les personnels sont à noter aussi :

• Dans le contexte d'un corps en voie d'extinction, celui des CASU, plusieurs situations individuelles délicates ont été traitées avec succès.

Depuis deux ans, son intervention en amont du mouvement des personnels permet à la direction générale des ressources humaines de connaître beaucoup plus tôt les dossiers sur lesquels il souhaite attirer l'attention des services.

Sur d'autres problèmes plus ponctuels, on peut signaler :
– que l'attribution de la bonification indemnitaire de sommet de grade de trois attachés a été obtenue et a bénéficié également aux trente-deux autres agents se trouvant dans la même situation ;
– que sa note sur l'indemnité de départ volontaire a obtenu une réponse partiellement favorable relative à l'information des bénéficiaires sur la fiscalisation du montant alloué ;

– que sa recommandation sur la fréquence des inspections des enseignants a été entendue par le directeur de l'encadrement.

Concernant les élèves, le directeur général de l'enseignement scolaire a accepté de prendre partiellement en compte ses propositions :
– en modifiant le contenu et le déroulement de l'épreuve orale de contrôle du baccalauréat professionnel ;
– en rédigeant une nouvelle circulaire sur les accidents scolaires qui mentionne un délai maximal incombant au chef d'établissement pour communiquer son rapport aux familles.

Concernant les étudiants handicapés, dans l'urgence, il a obtenu la neutralisation de l'épreuve orale de langues pour des candidats sourds et muets mais attend toujours un texte général sur l'aménagement des épreuves.

* * *

Le médiateur avait mis à l'ordre du jour du comité de suivi d'avril 2010 onze des recommandations figurant dans son rapport 2008 ; elles ont fait l'objet d'un examen attentif de la part des représentants des directions des deux ministères et des inspections générales.

Les points qui ont été examinés peuvent être regroupés en cinq grands ensembles :
– les élèves ;
– les concours ;
– les examens ;
– la validation des acquis de l'expérience ;
– les personnels ;
– les usagers.

Pour chaque recommandation examinée, sont successivement retranscrits :
– le texte initial de la recommandation ;
– le point de vue le plus récent du médiateur éclairé par les réflexions des directions des ministères telles qu'exprimées durant la période de préparation du comité de suivi du 16 avril 2010 ;
– la décision des représentants des cabinets ministériels (rubrique « Décision »).

Les élèves

ReMEDIA 06-02
Mieux informer les parents sur les accidents scolaires

La manière dont ont été pris en charge, au niveau du terrain, certains accidents graves survenus en milieu scolaire conduit le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur à recommander que des mesures soient prises pour s'assurer que les victimes et leurs parents soient particulièrement aidés et soutenus pour surmonter cette épreuve et que toutes les précautions soient prises pour éviter qu'un accident semblable ne se reproduise.

Dans cette perspective, il conviendrait, notamment, d'appeler l'attention des directeurs d'école et des chefs d'établissement sur un certain nombre de mesures urgentes concernant :
– l'importance de remettre aux parents, le plus rapidement possible, une déclaration d'accident qui soit la plus détaillée possible, notamment sur les blessures subies. Un délai limité à quelques jours serait souhaitable ;
– l'importance des premiers soins à apporter dans le respect des règles et protocoles fixés dans les enseignements dispensés en cette matière (les gestes qui sauvent, les secours à appeler…) ;
– l'assistance psychologique et matérielle à apporter aux parents en de telles circonstances pour leur faciliter toutes les démarches auxquelles ils doivent faire face ;
– la nécessité de faire un bilan sur les circonstances qui ont été à l'origine de l'accident, la manière dont il a été traité, les précautions prises pour éviter qu'il ne se reproduise et d'en rendre compte aux services académiques, aux personnels et aux parents.

Lors du précédent comité de suivi du 9 avril 2009, il avait été décidé de modifier la circulaire du 15 février 1988 afin de tenir compte de l'avis de la CADA du 27 mars 2003 qui invite à occulter dans un rapport d'accident scolaire les mentions qui révéleraient le comportement de personnes susceptible de leur porter préjudice mais sans enfermer la transmission du rapport aux parents dans un délai trop contraignant. En revanche la nouvelle circulaire devrait inciter clairement les chefs d'établissement à nouer rapidement le dialogue avec les parents de l'élève victime d'un tel accident.

Une nouvelle circulaire qui ne correspond pas à l'attente du médiateur a été publiée au *Bulletin officiel* n° 43 du 19 novembre 2009. Le médiateur estime en effet que les éléments d'information utiles à la déclaration auprès des assurances doivent être disponibles afin de faciliter la communication avec la famille.

Décision

Partageant les craintes exprimées par le médiateur d'une judiciarisation trop fréquente des dossiers d'accidents scolaires, le cabinet du ministre de l'Éducation nationale décide que la recommandation du médiateur sera réexaminée au prochain comité de suivi.

ReMEDIA 07-01
Instaurer un dispositif réglementaire pour le baccalauréat

La tenue obligatoire et les modalités de fonctionnement des commissions d'entente et d'harmonisation devraient être désormais fixées par les décrets et arrêtés réglementant les baccalauréats général et technologique.

La réglementation devrait prévoir les dispositions suivantes :
– les commissions d'entente et d'harmonisation sont présidées par un modérateur désigné par l'IPR ;
– la commission d'harmonisation donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal (PV) auquel sont jointes les grilles de notation des différents correcteurs ;
– le PV, les grilles de notation et, en cas de difficulté, un rapport de l'IPR, sont transmis au jury du baccalauréat.

Synthèse de la réunion préparatoire avec la direction générale de l'enseignement scolaire

Si la DGESCO entend la préoccupation du médiateur tendant à instaurer un dispositif réglementaire pour les commissions d'entente et d'harmonisation, un autre objectif majeur, celui de la reconquête du mois de juin, s'oppose à y réserver une suite favorable. C'est un problème de gestion de calendrier, tenir pour chaque discipline les deux commissions ne permettrait pas de le respecter.

Le médiateur pense qu'il y a un équilibre à trouver entre ces différents objectifs, il ne faut surtout pas négliger la préoccupation de candidats et de leur famille confrontés à une note incompréhensible à une épreuve, attribuée alors qu'il n'y a pas de double correction pour l'ensemble des épreuves et pas de consultation du livret scolaire et pas de réunion d'un jury pour les épreuves anticipées. Pour un bon déroulement de l'examen, il ne peut pas entendre que la réunion des commissions d'entente et d'harmonisation est considérée comme étant facultative.

Décision

La DGESCO observera la question de la notation à la prochaine session, en examinant notamment si les éventuelles erreurs manifestes d'appréciation ont pu être rectifiées.

Afin d'éviter des frais et des pertes de temps, le cabinet du ministre de l'Éducation nationale souhaite que soit testée la faisabilité de l'organisation de commissions d'harmonisation dématérialisées.

Il s'oppose à la mise en œuvre d'une enquête générale sur le baccalauréat.

Le médiateur pense qu'on ne pourra se dispenser de mieux évaluer et piloter le processus de notation de cet examen emblématique.

Les concours

ReMEDIA 08-08
Améliorer le dispositif pour les concours internes et les troisièmes concours

À défaut de pouvoir simplifier la réglementation existante sur les conditions à remplir pour se présenter aux concours internes ou troisièmes concours, les services ministériels et rectoraux ont fait un travail considérable pour informer les candidats notamment aux concours enseignants. Sur les sites internet sont notamment répertoriées les situations qui permettent à un candidat de s'inscrire à un tel concours mais pas l'inverse. Le médiateur suggère que cette information soit complétée avec les principales situations qui n'ouvrent pas droit à se présenter (un contrat aidé, contrat de droit privé, ne permet pas par exemple de se présenter à un concours interne).

La direction générale des ressources humaines indique qu'une mention a été ajoutée, sur toutes les pages des concours internes, après l'énumération des conditions

de qualité administratives permettant de faire acte de candidature. « En revanche, si vous bénéficiez d'un contrat aidé (contrat d'avenir, adulte-relais…) vous ne remplissez pas la condition de qualité administrative requise pour vous présenter au concours ».

Le médiateur remarque que cette précision va dans le bon sens et pense qu'il convient d'y ajouter les autres cas de non-recevabilité détectés par la DGRH.

Décision

La DGRH indique que les sites internet sont revus chaque année pour toujours mieux alerter les candidats sur les cas de non-recevabilité.

* * *

Faute de pouvoir vérifier l'ensemble des candidatures aux concours avant le début des épreuves, [le médiateur] *suggère que soit procédé à une vérification des candidatures aux concours internes et troisièmes concours.*

Lors des réunions préparatoires, la direction générale des ressources humaines a rappelé qu'il y a, à chaque session, entre soixante à quatre-vingts personnes ne remplissant pas les conditions pour se présenter aux concours, identifiées après les épreuves d'admissibilité voire même après celles d'admission. En effet, les vérifications peuvent intervenir jusqu'au jour de la nomination. Il faut en moyenne 5 mn pour vérifier un dossier pour un concours externe et 20 mn pour un concours interne. Actuellement les rectorats ne disposent plus des moyens nécessaires pour vérifier les dossiers des troisièmes concours comme le préconise le rapport du médiateur. Il faut savoir de plus que 30 à 35 % des candidats qui s'inscrivent ne se présentent pas à l'épreuve. Ce phénomène risque d'ailleurs de s'amplifier, la confirmation d'inscription ayant été supprimée (15 % environ des préinscrits ne confirmaient pas leur inscription).

Le médiateur a regretté la réponse actuelle pour cette recommandation mais s'est félicité de la suppression de la confirmation d'inscription qui répond à une préoccupation qu'il a émise ces dernières années, formulée dans la recommandation ReMEDIA 07-04 – simplifier l'inscription aux concours.

Toutefois, il a été convenu qu'un message serait inséré sur le site d'inscription aux concours, informant les candidats de la possibilité qui leur serait offerte d'interroger les services académiques en cas de doute sur leur situation au regard des conditions à remplir pour se présenter au concours. Il y serait fait mention des coordonnées téléphoniques des personnes à contacter.

Décision

La DGRH retient la suggestion du médiateur qui conduirait les services à répondre désormais aux questions des candidats par courrier ou courriel.

* * *

En parallèle avec cette mesure [la vérification des candidatures aux concours internes et troisièmes concours] *et pour rendre effective la mesure qui permet de s'inscrire à plusieurs titres à un concours (externe, interne, troisième concours),* [le médiateur] *suggère que des modalités soient trouvées pour que les épreuves concomitantes puissent être prises en compte pour chacun des concours.*

La direction générale des ressources humaines indique concernant :
– *les concours internes* : les épreuves des concours internes n'ont pas lieu aux mêmes dates que les concours externes et troisièmes concours ;
– *les concours externe et troisième* : les candidats inscrits à plusieurs concours ou sections ou options d'un concours dont les épreuves écrites se déroulent à la même date, se déterminent pour l'un d'entre eux ou l'une d'entre elles en se rendant à la convocation correspondant au concours ou à la section ou à l'option de leur choix.

La prise en compte des prestations des candidats inscrits à deux concours ou à deux sections de concours dont une épreuve ou plusieurs épreuves sont communes se heurte à des difficultés matérielles. Les services académiques devraient photocopier les prestations afin qu'elles soient soumises aux membres des jurys des différents concours.

Pour les concours de professeurs des écoles dont les trois épreuves écrites sont communes au concours externe et au troisième concours, cette tâche serait difficile à assurer dans les délais limités se situant entre la fin des épreuves et la remise des copies, ce laps de temps étant consacré à la procédure d'anonymat.

Synthèse de la réunion préparatoire avec le secrétariat général

Le médiateur constate et regrette que ses propositions se heurtent au manque de moyens. Il se demande si l'embauche par les services académiques de vacataires recrutés ponctuellement (comme le fait le SIEC par exemple) ne permettrait pas de répondre à ce type de besoin pour les épreuves concomitantes du CRPE.

Décision

Concernant les épreuves concomitantes et communes à plusieurs concours ou sections de concours, la DGRH accepte de faire étudier la possibilité de rendre ces épreuves valables pour l'ensemble des concours auxquels un candidat est inscrit, sans l'obliger à opter. Elle ne cache pas cependant les obstacles techniques relatifs à l'organisation du concours de recrutement des professeurs des écoles.

Le médiateur se félicite que ses propositions soient ainsi entendues.

Les examens

ReMEDIA 08-01
Améliorer la réglementation des examens

En instruisant certaines réclamations, le médiateur a constaté que des règles superfétatoires ou des pratiques (condition d'âge ou assiduité durant l'année scolaire par exemple) qui n'ont pas pour objectif d'évaluer un niveau de connaissances à l'examen empêchaient des candidats de participer à celui-ci ou à une épreuve. Il suggère qu'elles soient repérées et supprimées.

Réponse de la direction générale de l'enseignement scolaire

La recommandation prend appui sur l'exemple d'une candidate qui n'a pas pu présenter les épreuves anticipées du baccalauréat en même temps que les épreuves terminales parce qu'elle n'avait pas 20 ans. La limite d'âge pourrait toutefois être ramenée à 18 ans, ce qui permettrait d'éviter la situation de cette candidate.

Synthèse de la réunion préparatoire avec le directeur général de l'enseignement scolaire

Pour le médiateur, il s'agissait d'une proposition plus générale visant à repérer, dans le maquis de la réglementation, les normes superfétatoires. L'idée prônée par le médiateur est d'éviter une sortie du système éducatif sans diplôme pour des motifs liés à la procédure. La recommandation partait d'un exemple pour illustrer la demande avec l'idée ensuite d'un travail d'ensemble sur ce sujet. C'est pourquoi le médiateur considère que cette proposition de rabaisser la limite d'âge à 18 ans est une avancée et souhaite que le travail soit poursuivi.

La nomination d'un chef de projet à l'administration centrale et la transformation des divisions des examens et concours (DEC) en services interacadémiques qui est actuellement à l'étude constituent des réponses aux préoccupations énoncées.

* * *

À chaque session d'examen, des candidats rencontrent des difficultés pour arriver à l'heure dans le centre d'examen suite à un événement collectif imprévisible (problème avec les transports en commun par exemple). Le médiateur suggère que soit généralisé un dispositif d'alerte en temps réel entre le service organisateur de l'examen et les centres d'examen pour prendre les mesures urgentes qui s'imposent (début de l'épreuve reculé…).

Réponse de la direction générale de l'enseignement scolaire

Les recteurs autorisent chaque année les chefs de centre à admettre des candidats retardataires dans la salle après l'ouverture des sujets dans des cas exceptionnels et pour des raisons valables.

Synthèse de la réunion préparatoire avec la direction générale de l'enseignement scolaire

Le médiateur prend acte des efforts faits en la matière par la DGESCO pour les examens et du fait que le principe d'égalité entre les candidats ne peut s'exercer avec la même exigence selon qu'il s'agit d'un examen ou d'un concours.

Synthèse de la réunion préparatoire avec la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle

La DGESIP rappelle que le délai de tolérance d'une heure pour les retardataires est généralisé mais entraîne la réduction de la durée de l'épreuve pour eux. En effet certains examens sont nationaux, donc intercontinentaux avec un décalage horaire neutralisé par synchronisation, ce qui est la seule contrainte.

Pour le médiateur, l'heure de confinement ou de retard est une tolérance convenable.

* * *

Le médiateur souhaite que la réglementation en matière d'absence à une épreuve facultative pour le BTS soit assouplie.

Décision

Concernant la notation des épreuves facultatives du BTS, la DGESIP est d'accord pour consulter les comités interprofessionnels consultatifs (CIC) en leur proposant que l'absence à ces épreuves soit notée zéro et ne soit plus éliminatoire.

* * *

Dans le cas d'une modification d'une réglementation d'examen (niveau d'exigence modifié pour exercer la profession d'agent immobilier par exemple), le médiateur suggère qu'un dispositif transitoire soit systématiquement mis en place pour ne pas priver les diplômés des sessions précédentes des droits qui leur avaient été conférés.

Synthèse de la réunion préparatoire avec la direction générale de l'enseignement scolaire

Le médiateur prend acte de ce qui a été mis en place pour les diplômes de l'enseignement secondaire par la DGESCO.

Les réclamations reçues concernent essentiellement des diplômes de l'enseignement supérieur.

Réponse de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle

S'agissant de la modification des règlements d'examen, deux points doivent être signalés :
– Dispositions transitoires pour les modifications de diplômes
Lorsqu'il est procédé aux rénovations de diplômes, les référentiels de formation prévoient toujours des dispositions transitoires afin de ne pas léser les candidats ajournés des sessions précédentes et leur permettre de compléter leur certification.
– Professions réglementées
Dans le cas où un diplôme permet l'accès à une profession réglementée, des dispositions transitoires sont généralement prévues pour que les titulaires de l'ancienne certification puissent continuer à exercer. Il faut remarquer que la réglementation professionnelle évoquée (carte professionnelle d'agent immobilier délivrée par la préfecture) échappe au ministre chargé de l'Enseignement supérieur.

Le médiateur maintient sa recommandation concernant la nécessité de permettre aux titulaires de **diplômes supprimés** ou modifiés de ne pas perdre les droits qui y étaient attachés (par exemple les titulaires de l'ancien diplôme DEUST d'agent immobilier, qui a été supprimé, devraient conserver le droit de créer une agence).

Décision

Concernant les mesures transitoires qu'il convient d'édicter systématiquement lors d'un changement de réglementation, les cabinets du ministre de l'Éducation nationale et de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche demandent que la plus grande attention leur soit prêtée.

* * *

Considérant l'intérêt qu'il y a à valider une formation, le médiateur pense qu'il est indispensable de procéder à une actualisation rapide de la réglementation du certificat de formation générale.

Le médiateur se réjouit de l'annonce faite par la DGESCO d'une modification des textes pour la session 2010 sur un dispositif très attendu.

ReMEDIA 08-02
Traiter avec le plus grand soin la phase de l'inscription

Ayant constaté à travers des réclamations que des candidats ne peuvent pas se présenter à l'examen ou s'y présentent dans de mauvaises conditions à cause d'un problème lié à la phase de l'inscription, le médiateur suggère de recueillir, dans un premier temps, les bonnes pratiques mises en place par des services d'examens puis de les rassembler dans un document à communiquer aux différents acteurs d'un examen.

Dans ce document devraient figurer :
– les consignes claires et complètes à donner aux candidats pour remplir correctement la fiche d'inscription et la vérifier (un délai suffisant doit leur être octroyé) ;
– la nécessaire implication des chefs d'établissement (collège, lycée, CNED…) pour vérifier que le candidat remplit les conditions pour se présenter à l'examen, n'a pas commis d'erreur en complétant le document et a joint les pièces demandées ;
– la nécessaire souplesse pour laisser la possibilité à un candidat de retourner la pièce justificative qui faisait défaut, de corriger tardivement une erreur d'inscription…

Pour une cohérence du dispositif, il suggère que les logiciels d'inscription (du type OCEAN) soient modifiés afin de permettre de rectifier tardivement une inscription.

Il suggère également de faire de la phase actuelle de confirmation d'inscription pour tous les examens où une telle étape a été instituée, une simple phase de vérification de l'inscription avec possibilité de rectification de celle-ci, étant entendu que l'absence de connexion d'un candidat n'aurait plus pour effet une annulation de sa candidature.

Décision

La DGESIP s'engage à consulter les divisions académiques des examens et concours (DIVEC) à l'occasion de leur réunion de rentrée en octobre sur les problèmes que rencontrent les candidats en matière d'inscription qui n'auraient pas été résolus par un traitement individuel afin de recueillir des bonnes pratiques.

La mise en place envisagée d'un service central des examens amènera à s'interroger sur les différences éventuelles entre les pratiques académiques.

Concernant l'inscription au baccalauréat des élèves du CNED, le médiateur demande que les mesures positives prises pour l'année scolaire 2009-2010 soient pérennisées.

Décision

De façon plus générale, la DGESCO annonce que dans le cadre de la refonte du logiciel OCEAN, d'importants assouplissements seront apportés permettant de faire valider par la famille la fiche d'inscription à l'examen et de rectifier des erreurs beaucoup plus près de la date des épreuves.

ReMEDIA 08-05
Faire des périodes de stage un atout et non une cause d'élimination du candidat

S'appuyant sur les réclamations reçues, le médiateur suggère que soit autorisé un empiètement sur les périodes de congés scolaires à la condition qu'un suivi puisse être fait par le maître de stage.

Il suggère que soient communiquées avant le début du stage des consignes claires à tous les candidats soumis à une telle obligation de stage sur le lieu du stage, sur la durée du stage, sur le sujet à traiter et sur les motifs rendant le stage non valide.

Le directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle rappelle que les rectorats organisateurs des examens font preuve de souplesse et acceptent que la période de stage puisse légèrement déborder sur les vacances scolaires. Lorsqu'elle a été saisie de recours, la DGESIP a recommandé une position ouverte. Toutefois, en cas de débordement prolongé sur les congés scolaires se pose la question de la responsabilité de l'établissement et du suivi pédagogique du stage. Il faut aussi rappeler que les situations de stage sont clairement décrites dans les référentiels de formation ; par ailleurs les documents nécessaires au contrôle de la validité du stage sont énumérés dans les circulaires nationales d'organisation des examens.

Décision

Les cabinets du ministre de l'Éducation nationale et de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche donnent leur accord pour que soit conseillée aux jurys une marge de tolérance de plusieurs jours en cas d'empiètement du stage sur une période de congé.

Ils souhaitent également qu'en cas de changement de référentiel, les jurys tiennent compte de la difficulté à s'adapter immédiatement aux nouvelles exigences quant à la nature et au domaine des entreprises lieux de stage.

ReMEDIA 08-06
Rendre obligatoire la communication des copies d'examen et des fiches d'appréciation

Afin de détecter les erreurs qui auraient pu être commises lors du report des notes, le médiateur suggère de rendre obligatoire dans le centre d'examen la mise à disposition des copies et des fiches d'appréciation à tous les candidats et pour tous les examens après que leur relevé de notes leur a été remis et ce pendant un délai raisonnable (trois jours ou plus). Cette mesure devrait être accompagnée d'une information du candidat de cette faculté de consultation au moment où cela paraîtra le plus pertinent (sur la convocation à l'examen ou sur le relevé de notes).

Synthèse de la réunion préparatoire avec la direction générale de l'enseignement scolaire

Le médiateur, la DGESCO et la DGESIP se félicitent de l'article paru dans la Lettre d'information juridique nº 141 du 5 janvier 2010 sur la communication de documents relatifs aux examens et concours qui clarifie les droits et les obligations des différents acteurs.

Toutefois, l'obligation de la communication des copies durant trois jours dans les centres d'examen n'a pas été instaurée.

Le directeur général de l'enseignement scolaire propose de conduire une expérimentation dans trois ou quatre académies à déterminer.

Le médiateur demande que les copies du BTS soient tenues à la disposition des candidats dans les centres d'examen durant une période d'au moins trois jours suivant la délibération, à l'image de ce qui se pratique en Île-de-France pour le baccalauréat.

La DGESIP propose de consulter les DIVEC sur la faisabilité d'une telle mesure. Elle indique par ailleurs que la mise en place d'un dispositif d'accès à l'ensemble des copies durant les trois jours qui suivent la délibération du jury soulève un important problème d'organisation, les examens de BTS se traduisant par un million de copies pour 170 000 candidats.

Décision

La DGESCO et la DGESIP marquent leur accord pour qu'une expérimentation soit menée dans quelques académies (hors Île-de-France, qui l'applique déjà pour le baccalauréat). Ils soulignent néanmoins la charge de travail que la mise à disposition des copies engendrera pour les agents durant une période déjà très lourde.

La validation des acquis de l'expérience

ReMEDIA 08-11
Améliorer et mieux connaître le fonctionnement des jurys de VAE

Afin d'améliorer le fonctionnement des jurys de VAE, en assurant une fréquence suffisante des sessions et en organisant des actions de formation des jurys, le médiateur reprend à son compte la suggestion qui lui a été faite par certains des acteurs et qui conduirait à autoriser les DAVA et les services académiques responsables des examens à facturer aux organismes de financement de la VAE les coûts d'organisation, de réunion et de formation des jurys, lesquels coûts sont actuellement à la charge des services académiques.

Afin d'examiner les causes des disparités constatées entre les académies pour ce qui est des résultats d'ensemble de la VAE, le médiateur souhaite que les ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur fassent réaliser dans les meilleurs délais par l'inspection générale une étude du fonctionnement des services concernés dans les académies où les résultats de la VAE apparaissent inférieurs à la moyenne nationale.

Compte tenu de la modestie des résultats obtenus pour les diplômes autorisant une activité commerciale, le médiateur souhaiterait également que les ministères fassent examiner le fonctionnement des jurys de VAE concernés.

Réponse de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle

La nouvelle loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie répond en partie au souhait du médiateur puisqu'elle prévoit, pour les professionnels qui participent aux jurys, par l'article L. 6313-11 du Code du travail de nouvelles modalités d'indemnisation.

Le directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle et le médiateur sont favorables à ce que l'IGAENR puisse être saisie d'une mission d'expertise sur le fonctionnement des services concernés dans les académies, en examinant plus particulièrement ceux dont les résultats sont inférieurs à la moyenne nationale. Il est en effet important que l'on puisse disposer d'un éclairage sur les aspects qualitatifs que n'aborde pas la Note d'information publiée chaque année par la DEPP sur les bénéficiaires de la VAE.

Décision

Les cabinets du ministre de l'Éducation nationale et de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche décident que ce thème sera inclus dans le programme de travail des inspections pour 2010-2011.

ReMEDIA 08-15
Favoriser le rapprochement de conjoints

Favoriser le rapprochement de conjoints séparés grâce à une meilleure progressivité du barème

Actuellement la bonification du barème cesse de progresser à compter de la troisième année de séparation, le médiateur propose une modification des dispositions de la note de service. Une meilleure progressivité du barème permettrait de prendre en compte et d'améliorer la situation de nombreux agents contraints à des durées de séparation bien supérieures à trois années.

Lors de la réunion préparatoire entre le secrétariat général et le médiateur, il a été convenu que l'administration recherchera, dans toute la mesure du possible, une solution définitive aux cas de séparation de conjoints supérieure à trois ans. Ce travail qualitatif sera mis en œuvre au sein de la DGRH.

Décision

Le secrétariat général retient une approche au cas par cas de chaque dossier, y compris en trouvant une affectation dans l'académie la plus proche du premier choix émis.

* * *

Favoriser le rapprochement de conjoints grâce à la possibilité de participer au mouvement dans une autre discipline

Il a également constaté que des enseignants sont séparés de leur conjoint depuis de nombreuses années, le taux de mutation étant faible dans leur discipline. Dans le même temps, ils sont amenés à exercer dans une discipline proche mais distincte de leur discipline officielle de rattachement. Mais paradoxalement il leur est interdit de candidater à la mutation dans cette seconde discipline alors qu'ils sont reconnus compétents notamment pour y assurer des remplacements de professeurs absents. Il suggère qu'ils puissent, s'ils le souhaitent, obtenir un changement de discipline (et/ou de corps) et conserver l'ancienneté acquise dans le poste précédent. Deux mesures nécessaires pour améliorer leurs chances de mutation tout en répondant aux besoins du service.

Concernant la recommandation du médiateur tendant à permettre aux enseignants effectuant des remplacements dans une discipline proche de la leur, d'obtenir une mutation dans cette même discipline, la DGRH rappelle que la procédure de changement de discipline est désormais déconcentrée. Elle devrait donc être facilitée et accélérée.

* * *

Favoriser le rapprochement de conjoints grâce aux mutations simultanées

Concernant les mutations simultanées de personnels relevant des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, [le médiateur] *regrette que la procédure de gestion personnalisée que l'administration centrale s'efforçait de conduire ait été abandonnée. Il demande qu'une étude soit menée afin d'en permettre le rétablissement.*

Pour la DGRH, sur le plan technique, les mutations simultanées nécessitent que les personnels relèvent d'un même mouvement. Cependant, elle s'efforce de prendre en compte ces situations et traite manuellement les demandes de mutation des conjoints ne remplissant pas cette condition. Elle accorde alors, dans toute la mesure compatible avec le fonctionnement du service public d'éducation, des affectations à titre temporaire.

Le médiateur regrette que les couples qui demandent leur mutation soient placés dans une situation d'incertitude particulièrement inconfortable. Or il y a quelques années, il était possible de solliciter une mutation simultanée. Il n'est même pas possible de renoncer à une mutation si son conjoint, de son côté, ne l'obtient pas. Le médiateur constate que le non-traitement des mutations simultanées crée des situations de séparation de conjoints et que la réponse apportée par la DGRH ne règle pas le problème au fond. Une telle affectation prononcée pour la durée de l'année scolaire et dans des cas très limités peut, à terme, dégrader encore plus l'affectation définitive de l'agent concerné.

Décision

Concernant la demande qu'a exprimée le médiateur de rétablir les mutations simultanées, la DGRH annonce que, dans les cas de mobilité obligatoire du conjoint fonctionnaire, les affectations à titre provisoire (ATP) auront la même durée que cette mobilité.

Les usagers

ReMEDIA 08-13
Accueillir les mentions « bien » et « très bien » en BTS et en IUT

La réglementation a prévu que l'admission est de droit pour les bacheliers ayant obtenu une mention « très bien » ou « bien » au baccalauréat professionnel ou technologique dont le champ professionnel correspond à celui de la section de technicien supérieur demandée. Le médiateur a constaté que cette règle n'était pas toujours appliquée.

Il sollicite une clarification du dispositif par :
– la diffusion de la liste annexée à la note DES A8 n° 06-0031 du 25 janvier 2006 en lui donnant un caractère impératif et en l'étendant au baccalauréat technologique ;
– une affectation automatique de tout bachelier ayant une mention « très bien » ou « bien » dans une section de technicien supérieur répondant au critère précédent et pour laquelle il a fait acte de candidature dans les formes et les délais fixés par le recteur.

La même démarche devrait être entreprise pour l'accès en IUT.

Le médiateur demande qu'en application de la réglementation, les bacheliers technologiques et professionnels obtiennent automatiquement, dans le cadre de la procédure post-bac, une **garantie d'inscription** en BTS ou en IUT dans la filière souhaitée et correspondant à la spécialité attachée au baccalauréat, sous réserve de l'obtention le moment venu d'une mention B ou TB.

Il maintient en outre sa demande que soit établi un tableau de correspondance entre les spécialités des baccalauréats technologiques et professionnels et les filières d'IUT et de BTS auxquelles ces spécialités peuvent conduire.

Décision

Les cabinets du ministre de l'Éducation nationale et de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche assurent le médiateur que les recteurs s'emploient à garantir aux bacheliers titulaires de ces mentions une inscription dans la filière de leur choix, même si elle ne correspond pas à l'établissement de premier vœu.

Le médiateur prend acte de ces assurances.

ReMEDIA 08-14
Mieux informer les parents divorcés ou séparés

Le médiateur constate que de grandes tensions peuvent naître entre l'institution scolaire et les parents séparés du fait d'un manque d'informations concernant les droits de ces derniers mais aussi leurs limites. Une information claire devrait être accessible, par brochure ou internet.

Un projet de texte a été récemment transmis par la DGESCO au médiateur.

Celui-ci se félicite de cette coopération et souhaite promouvoir cette concertation en modèle de bonne méthode pour l'avenir.

Quatrième partie

Informations

Chapitre premier

Les statistiques d'activité des médiateurs en 2009

Les réclamations reçues

En 2009, les médiateurs (médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et médiateurs académiques) ont reçu 6897 réclamations.

Tableau nº 1 : **Réclamations reçues en 2009**

	2009			
	Nombre de réclamations	En % du total des dossiers	Évolution sur un an	Évolution depuis 2000
Situation au 1er janvier 2009				
Réclamations reportées des années antérieures	845			
Réclamations reçues en 2009				
Reçues par les médiateurs académiques	6025	87 %	4 %	70 %
Reçues par le médiateur national	872	13 %	-4 %	25 %
Total des réclamations reçues en 2009	**6897**	*100 %*	**3 %**	**63 %**
Total des réclamations traitées en 2008 (report des années antérieures + reçues en 2009)	7742			
Dossiers de réclamations clôturés en 2009	6568			
Situation au 31 décembre 2009				
Réclamations en cours d'instruction au 31 décembre 2009	876			
Réclamations en attente de réponse de l'administration au 31 décembre 2009	298			
Total des réclamations reportées sur l'année suivante*	1174			

* *La différence entre dossiers reportés l'année suivante et dossiers reçus de l'année précédente résulte de la suppression de doublons.*

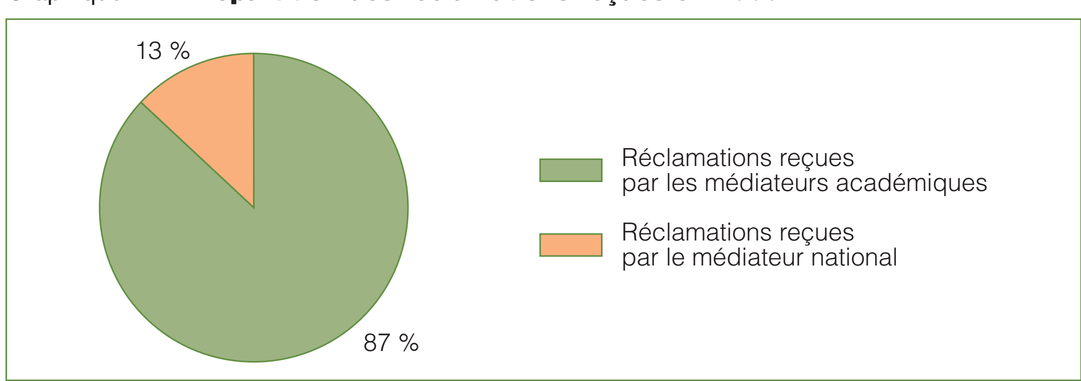
Après avoir fortement augmenté au cours des deux premières années de fonctionnement de la médiature, le nombre des réclamations reçues s'était stabilisé depuis 2001 aux alentours de 5000 réclamations nouvelles par an. En 2006, ce nombre avait augmenté de façon sensible (16 %) conduisant à dépasser nettement le cap des 6000 réclamations. L'augmentation s'est poursuivie depuis, à un rythme plus réduit (3 % l'an dernier).

Graphique n° 1 : **Nombre des réclamations reçues**

Nombre de réclamations
8 000
7 000
6 000
5 000
4 000
3 000
2 000
1 000
0
1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009

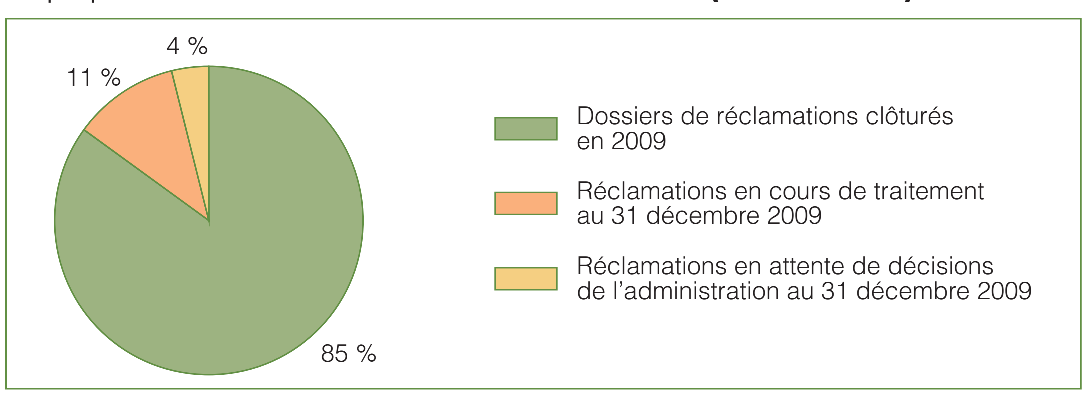
Comme les années précédentes, la plupart (87 %) des réclamations transmises à la médiation en 2009 ont été traitées par les médiateurs académiques ; 13 % l'ont été par le médiateur national.

Graphique n° 2 : **Répartition des réclamations reçues en 2009**



Compte tenu des dossiers qui n'avaient pas été clôturés en 2008, ce sont 7 742 dossiers de réclamations qui ont été traités en 2009 par les médiateurs. Sur ce total, 85 % des dossiers ont été terminés au cours de l'année. Pour 4 % des dossiers, leur conclusion était suspendue, au 31 décembre 2009, à une décision de l'administration. Enfin, 11 % de ces dossiers étaient en cours de traitement par les médiateurs au 31 décembre 2009.

Graphique n° 3 : **État des réclamations traitées en 2009 (7 742 dossiers)**



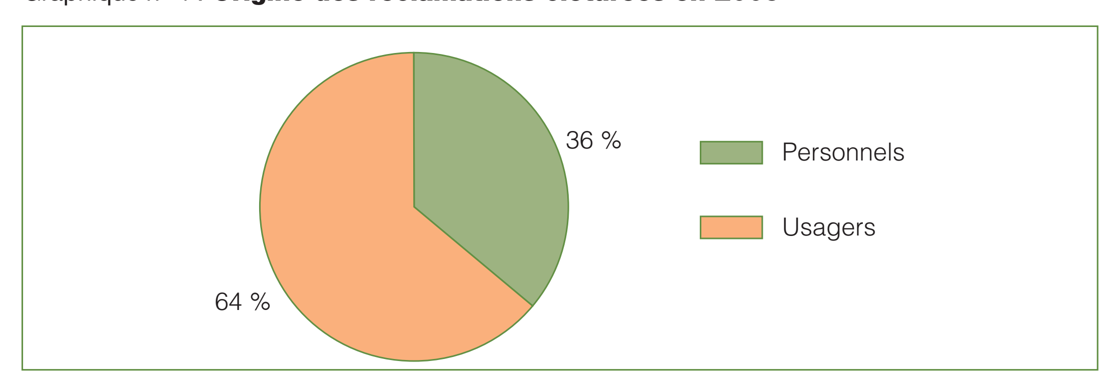
L’origine des réclamations

36 % des réclamations (il s’agit de celles qui ont été clôturées de façon définitive en 2009) émanent des personnels de l’éducation nationale et de l’enseignement supérieur, les usagers représentant 64 % des réclamations.

Tableau nº 2 : **Origine des dossiers de réclamations clôturés en 2009**

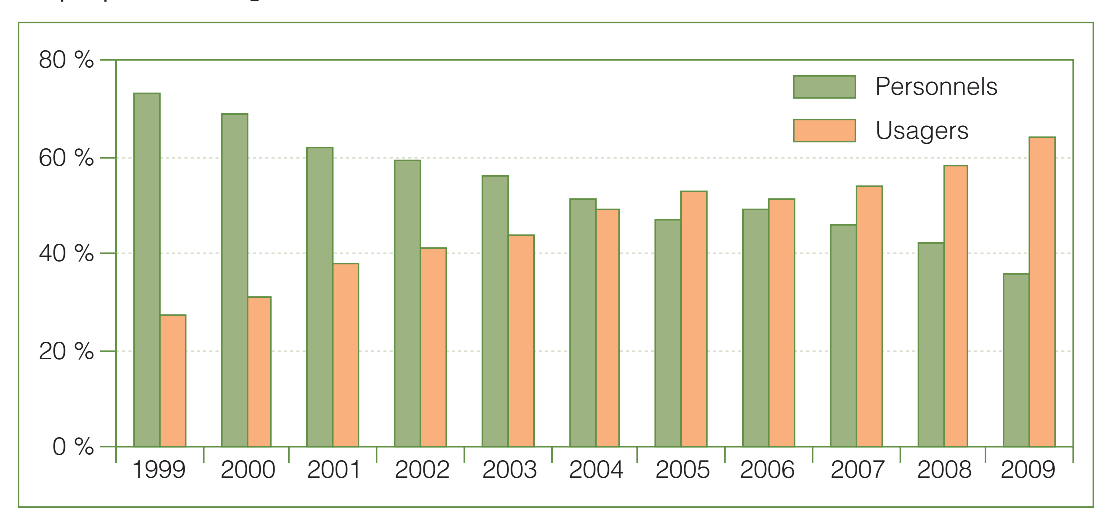
	2009			
	Nombre	En % du total des dossiers	Évolution sur un an	Évolution depuis 2000
PERSONNELS				
Personnels enseignants non titulaires	128	5 %	39 %	
Personnels non enseignants non titulaires (AVS…)	146	6 %	- 39 %	
total personnels non titulaires	*274*	*11 %*	*- 17 %*	
Personnels (titulaires) ouvriers, techniques et administratifs catégories B et C	253	11 %	- 23 %	
Personnels (titulaires) ouvriers, techniques et administratifs catégorie A	121	5 %	- 2 %	
Personnels d’inspection et de direction	85	4 %	- 8 %	
Personnels sociaux et de santé	31	1 %	- 24 %	
Personnels d’éducation, de documentation et d’orientation	42	2 %	- 26 %	
total personnels titulaires non enseignants	*532*	*23 %*	*- 17 %*	
Enseignants titulaires du premier degré public	374	16 %	- 12 %	
Enseignants titulaires du second degré public	978	41 %	- 14 %	
Enseignants titulaires du supérieur public	82	3 %	4 %	
Enseignants du privé sous contrat	146	6 %	11 %	
total personnels enseignants titulaires	*1 580*	*66 %*	*- 11 %*	
Total personnels	2 386	100 %	- 13 %	- 15 %
(personnels en % du total)		*36 %*		
USAGERS				
Établissements publics premier degré	517	12 %	*- 8 %*	
Établissements publics second degré	2 116	51 %	*1 %*	
Établissements publics supérieur	1 151	28 %	*31 %*	
Établissements privés	314	8 %	*4 %*	
Divers (tiers, entreprises)	84	1 %	*2 000 %*	
Total usagers	4 182	100 %	9 %	232 %
(usagers en % du total)		*64 %*		
Total des dossiers de réclamation clôturés au 31 décembre de l’année :	6 568		0 %	61 %

Graphique nº 4 : **Origine des réclamations clôturées en 2009**



Les réclamations présentées par les usagers de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur représentent une proportion croissante de l'activité des médiateurs : elles constituent désormais près des deux tiers des dossiers traités (contre seulement 31 % en 2000).

Graphique nº 5 : **Origine des réclamations**



La part des réclamations présentées par les personnels diminue de façon régulière dans le total des réclamations traitées par le médiateur. Le nombre de ces réclamations enregistre également une diminution en valeur absolue (de 15 % par rapport à l'année 2000).

La plupart des personnels qui adressent une réclamation aux médiateurs sont des enseignants titulaires : ils représentent 66 % des dossiers présentés par les personnels (voir tableau nº 2).

Graphique n° 6 : **Réclamations présentées par des personnels**

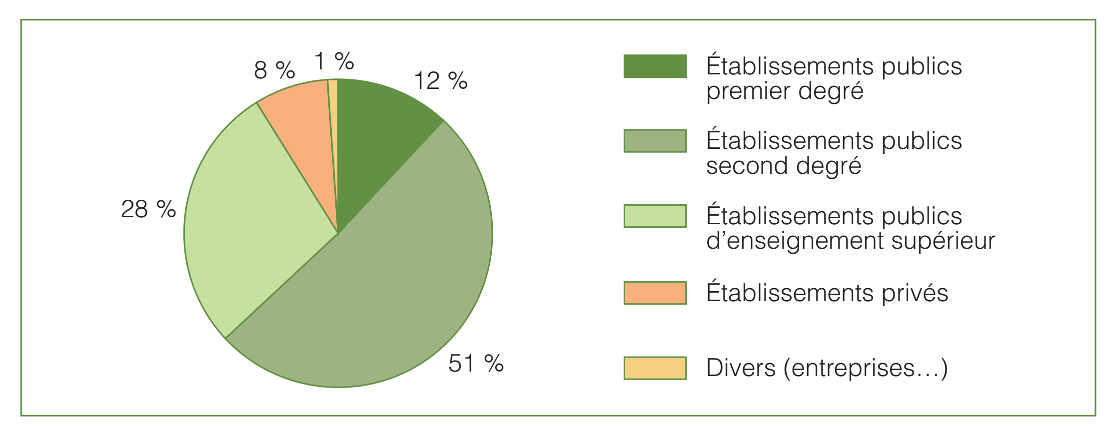
11 %
23 %
66 %
Personnels non titulaires
Personnels titulaires non enseignants
Personnels enseignants titulaires

Le nombre des réclamations adressées au médiateur par les usagers de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur progresse, lui, nettement année après année (la progression est de 9 % par rapport à l'an dernier et de 232 % par rapport à l'année 2000).

On peut penser que cette augmentation résulte pour une bonne part de ce que l'existence du médiateur est chaque année un peu mieux connue des parents d'élèves et des étudiants.

Parmi les usagers qui saisissent le médiateur, la moitié (51 %) sont des élèves ou des parents d'élèves des établissements publics du second degré (voir tableau n° 2). Les réclamations présentées par des usagers de l'enseignement supérieur continuent d'augmenter et atteignent 28 % des réclamations d'usagers.

Graphique n° 7 : **Réclamations présentées par des usagers**



La nature des réclamations

Tableau nº 3 : **Nature des dossiers de réclamations clôturés en 2009**

	2009			
	Nombre de dossiers terminés	En % du total des dossiers terminés	Évolution du nombre des dossiers sur un an	Évolution du nombre des dossiers depuis 2000
Personnels				
Recrutements (tour extérieur, titularisation…)	102	4 %	- 2 %	- 58 %
Protection sociale	107	4 %	- 9 %	
Mutations – Affectations	484	20 %	- 5 %	- 17 %
Pensions – Retraites	202	8 %	- 26 %	9 %
Déroulement de carrière	500	22 %	- 11 %	- 48 %
Questions financières	499	21 %	- 21 %	- 8 %
Organisation du travail et relations professionnelles	350	15 %	- 14 %	37 %
Divers	142	6 %	3 %	133 %
(sous-total : personnels)	*2 386*	*100 %*	*- 13 %*	*- 15 %*
Usagers				
Scolarité et inscriptions	1 666	40 %	3 %	224 %
Examens et concours	1 063	25 %	4 %	270 %
Vie scolaire et universitaire	712	17 %	- 2 %	174 %
Questions financières et sociales	446	11 %	87 %	254 %
Handicap	99	2 %	9 %	
Divers	196	5 %	17 %	168 %
(sous-total : usagers)	*4 182*	*100 %*	*9 %*	*232 %*
Total des dossiers de réclamation clôturés au 31 décembre de l'année	6 568		0 %	61 %

Quant à leur nature, les réclamations présentées par les **personnels** se répartissent de façon assez équilibrée entre les différentes sources possibles de contestation.

Les réclamations relatives aux questions d'affectation et de mutation (inter et intra-académiques, postes à profil…) représentent 20 % du total.

21 % des réclamations sont liées à des questions financières (rémunération, indemnités, primes, avantages en nature, remboursement de trop-perçus, remises gracieuses, prestations diverses).

22 % des réclamations présentées par les personnels ont trait aux questions de carrière ou aux questions statutaires (notation, avancement, détachement, disponibilité, réintégration, sanctions, licenciement, reclassement, bonifications, congé formation, cessation progressive d'activité…).

Il est à noter que les questions de carrière suscitent un nombre de réclamations en diminution (- 48 % depuis 2000).

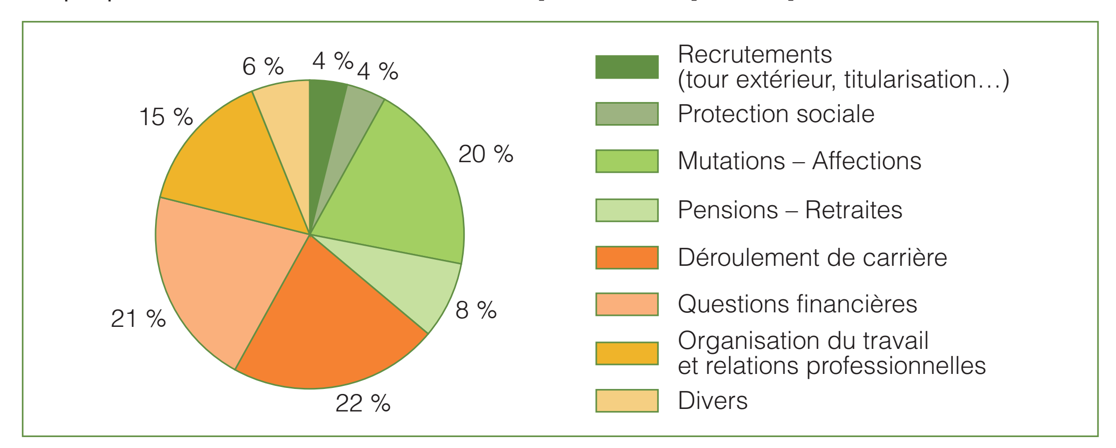
15 % des réclamations sont liées à l'environnement professionnel et aux relations professionnelles (organisation du travail, relations hiérarchiques, relations avec les collègues, relations internes et externes, accès à l'information et aux documents administratifs, problèmes de harcèlement moral…). Il faut noter que ce type de réclamations connaît une augmentation régulière depuis 2000 (+ 37 %).

Les réclamations concernant les pensions et les retraites (validation, réversion, invalidité…) constituent 8 % des dossiers.

Les réclamations liées aux autres questions de protection sociale (congé de maladie, congé de longue durée, congé de longue maladie, accident du travail, handicap, incapacité…) représentent 4 % des dossiers.

Les réclamations liées aux questions de recrutement (concours internes, examens professionnels, stages de qualification) représentent 4 % des dossiers.

Graphique n° 8 : **Nature des réclamations présentées par les personnels**



S'agissant des USAGERS, les questions liées au cursus scolaire ou universitaire (inscription, orientation, affectation…) représentent la plus grande partie des réclamations présentées (40 %).

25 % des réclamations sont liées au domaine des examens et des concours (conditions, délais, déroulement, décisions, fonctionnement des jurys, équivalence de diplômes…).

17 % des réclamations portent sur des questions de « vie quotidienne » scolaire et universitaire (relations interpersonnelles, discipline…).

Enfin, 11 % des réclamations renvoient à des questions financières ou sociales (frais de scolarité, bourses, allocations, gratuité…).

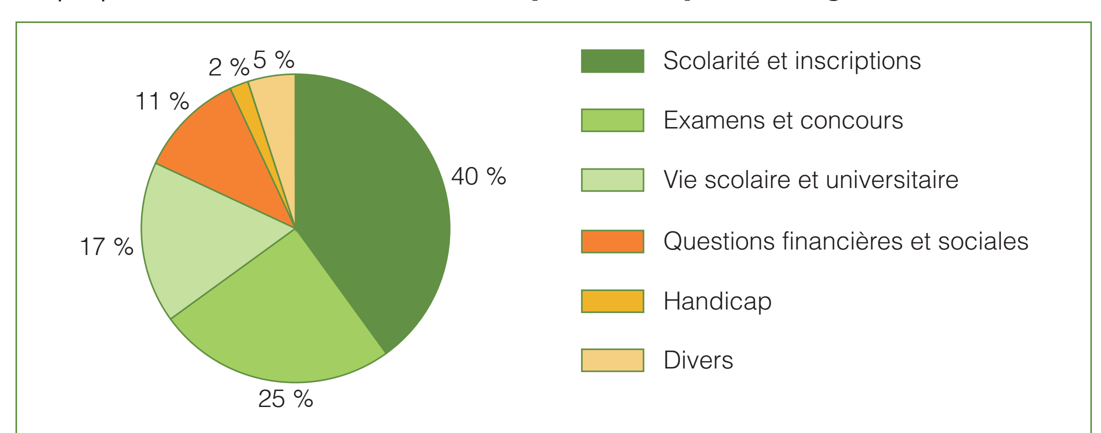
Un certain nombre de réclamations liées aux questions de handicap ont été traitées par les médiateurs cette année encore.

Au vu de ces données chiffrées, on peut effectuer les constatations suivantes pour ce qui est de l'évolution respective des différentes catégories de réclamations présentées par les usagers.

Les réclamations relatives à la vie scolaire et universitaire (+ 174 %), aux examens et concours (+ 270 %) et à la scolarité et inscriptions (+ 224 %) ont fortement augmenté depuis dix ans.

L'augmentation forte et continue des réclamations concernant la scolarité et les inscriptions reflète sans doute en premier lieu les difficultés liées à l'application de la « carte scolaire ».

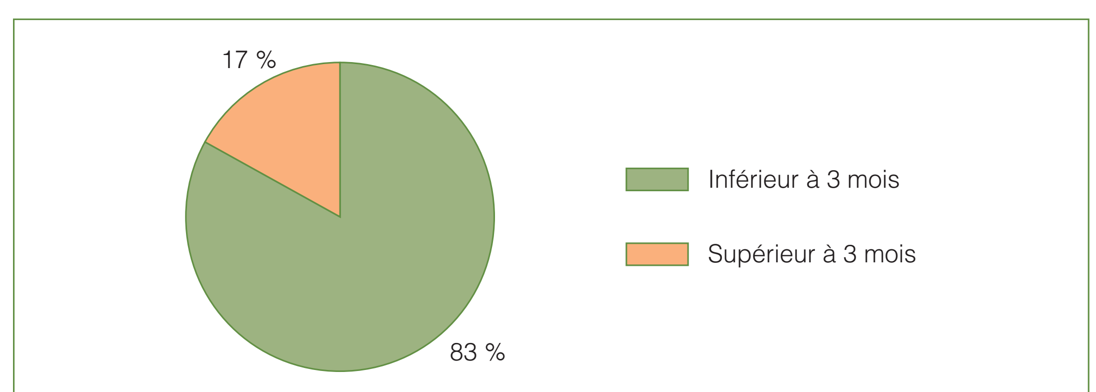
Graphique nº 9 : **Nature des réclamations présentées par les usagers**



Les délais d'intervention des médiateurs

Pour ce qui est des dossiers réglés définitivement en 2009, le délai de règlement a été inférieur ou égal à trois mois dans 83 % des cas et supérieur à trois mois pour 17 % des dossiers. Ces chiffres marquent une légère augmentation du délai de règlement par rapport à l'an dernier (NB : cette statistique ne porte pas sur les dossiers qui n'étaient pas réglés définitivement au 31 décembre 2009, soit parce qu'ils étaient encore en cours de traitement par les médiateurs, soit parce que leur règlement était à cette date suspendu à une réponse de l'administration).

Graphique nº 10 : **Délai de règlement définitif des dossiers**



Les résultats de l'intervention des médiateurs

Tableau nº 4 : **Résultat de l'intervention des médiateurs en 2009**

	Nombre de dossiers	En % des dossiers clôturés (6 568)	En % des dossiers ayant donné lieu à intervention (4 574)
1. **Réclamations ayant donné lieu à une intervention du médiateur,** dont :	4 574	70 %	
1.1. ***Interventions ayant entraîné un effet plutôt positif pour le réclamant :*** *dont*	*3 858*		*84 %*
Erreur de l'administration rectifiée	911		
Intervention du médiateur en raison de la dimension humaine du dossier : succès	910		
Médiation dans un conflit d'ordre relationnel	417		
Information ou conseil donné par le médiateur dans une affaire ne constituant pas une réclamation	1 328		
Transmission par le médiateur de la réclamation à l'administration, lorsque celle-ci n'a pas été saisie au préalable	292		
1.2. ***Interventions n'ayant pas entraîné d'effets positifs pour le réclamant,*** *dont :*	*716*		*16 %*
Erreur de l'administration non rectifiée	163		
Intervention du médiateur en raison de la dimension humaine du dossier : échec	350		
Classé par le médiateur faute de réponse de l'administration	203		
2. **Dossiers n'ayant pas entraîné d'intervention du médiateur,** dont :	1 994	30 %	
Réclamation ne relevant pas de la compétence du médiateur	266		
Affaire réglée indépendamment de l'intervention du médiateur	185		
Abandon de sa réclamation par le réclamant après saisine du médiateur	399		
Réclamations non fondées et rejetées par les médiateurs	1 144		
Total (dossiers clôturés en 2009)	**6 568**	100 %	100 %

70 % des dossiers ont donné lieu à une intervention du médiateur

Parmi les dossiers définitivement réglés au cours de l'année 2009 (soit 6 568 dossiers), les médiateurs sont intervenus pour apporter un appui ou une information à la personne ayant présenté une réclamation dans 4 574 de ces dossiers (soit dans 70 % du total des réclamations transmises aux médiateurs ; voir tableau nº 4).

Dans les autres cas (1 994 dossiers, soit 30 % des dossiers traités), la réclamation n'a pas, pour différentes raisons, donné lieu à une intervention de leur part (réclamation échappant au champ de compétence du médiateur, réclamation non fondée, abandon de sa réclamation par le demandeur…).

Ces proportions sont proches de celles constatées les années précédentes.

Il est à souligner que, même dans les cas où la réclamation ne leur apparaît pas fondée, les médiateurs donnent à la personne concernée une explication détaillée. Il arrive en effet assez fréquemment que l'administration ne délivre pas à ses interlocuteurs, qu'il s'agisse des usagers ou des personnels, une explication suffisante ou suffisamment claire des décisions qu'elle prend à leur égard : les explications fournies dans ce cas par les médiateurs peuvent permettre aux personnes concernées de mieux comprendre la position de l'administration.

Les interventions des médiateurs ont débouché sur un résultat plutôt positif pour le réclamant dans 84 % des cas

S'agissant des dossiers pour lesquels les médiateurs sont intervenus (soit 4 574 dossiers), le résultat de cette intervention s'est avéré plutôt positif pour la personne ayant saisi les médiateurs dans 84 % des cas (soit 3 858 dossiers).

Pour 716 de ces dossiers (soit 16 % des cas), l'intervention des médiateurs est restée sans effet positif pour le réclamant.

Les interventions des médiateurs ayant entraîné un résultat plutôt positif pour le réclamant se répartissent en plusieurs catégories.

Dans un certain nombre de cas (1 821 dossiers), les médiateurs sont intervenus avec succès auprès de l'administration pour appuyer la réclamation qui leur a été présentée : soit parce qu'ils ont considéré que l'administration avait commis une erreur, soit parce que la décision de l'administration, sans être erronée, leur est néanmoins apparue trop rigide et inéquitable.

Concernant 417 dossiers, les médiateurs sont intervenus, au sens propre, « en médiation » : ces dossiers de « médiation » concernent des personnes qui ont saisi les médiateurs parce qu'elles rencontraient des difficultés relationnelles ou des difficultés de positionnement au sein de leur structure de travail ou au sein d'une structure scolaire. Dans ce cas de figure, les médiateurs sont intervenus pour aider les personnes qui les avaient saisis à améliorer leur insertion dans leur structure ou à rétablir le dialogue.

Dans un nombre appréciable de cas (1 328 dossiers soit 20 % des demandes d'intervention clôturées par les médiateurs), l'intervention des médiateurs a consisté à fournir des informations utiles à la personne qui les avait saisis ou à lui donner un avis ou un conseil.

Chapitre deuxième

Les textes instituant des médiateurs dans l'éducation nationale et dans l'enseignement supérieur

L'article 40 de la loi nº 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités

Article 40

Le titre III du livre II de la première partie du Code de l'éducation est complété par un chapitre X ainsi rédigé :

Chapitre X
Le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur

« *Art. L. 23-10-1.* – Un médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, des médiateurs académiques et leurs correspondants reçoivent les réclamations concernant le fonctionnement du service public de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur dans ses relations avec les usagers et ses agents. »

Les dispositions du Code de l'éducation instituant les médiateurs à l'éducation nationale – Articles D. 222-37 à D. 222-42 [1]

Article D. 222-37

Un médiateur de l'éducation nationale, des médiateurs académiques et leurs correspondants reçoivent les réclamations concernant le fonctionnement du service public de l'éducation dans ses relations avec les usagers et ses agents.

1. Codification du décret nº 98-1082 du 1er décembre 1998 instituant des médiateurs à l'éducation nationale.

Article D. 222-38

Le médiateur de l'éducation nationale est nommé pour trois ans par arrêté des ministres chargés de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

Il reçoit les réclamations concernant le fonctionnement des services centraux du ministère et des établissements qui ne relèvent pas de la tutelle d'un recteur d'académie.

Pour l'instruction de ces affaires, il peut faire appel en tant que de besoin aux services du ministère ainsi qu'aux inspections générales.

Il est le correspondant du Médiateur de la République.

Il coordonne l'activité des médiateurs académiques.

Article D. 222-39

Chaque année, le médiateur de l'éducation nationale remet au ministre chargé de l'Éducation et au ministre chargé de l'Enseignement supérieur un rapport dans lequel il formule les propositions qui lui paraissent de nature à améliorer le fonctionnement du service public de l'éducation nationale.

Article D. 222-40

Les médiateurs académiques et leurs correspondants sont nommés pour un an par arrêté du ministre chargé de l'Éducation et du ministre chargé de l'Enseignement supérieur, sur proposition du médiateur de l'éducation nationale.

Ils reçoivent les réclamations concernant les services et les établissements situés dans le ressort de la circonscription dans laquelle ils sont nommés.

Article D. 222-41

Les réclamations doivent avoir été précédées de démarches auprès des services et établissements concernés.

La saisine du Médiateur de la République, dans son champ de compétences, met fin à la procédure de réclamation instituée par la présente section.

Article D. 222-42

Lorsque les réclamations leur paraissent fondées, les médiateurs émettent des recommandations aux services et établissements concernés. Ceux-ci les informent des suites qui leur ont été données. Si le service ou l'établissement saisi maintient sa position, il leur en fait connaître par écrit les raisons.

Chapitre troisième

La charte des médiateurs du service public Les grands principes

Les médiateurs des administrations et des institutions qui ont en charge un service public, appelés également « médiateurs institutionnels », ont rédigé, ensemble, une charte destinée à servir de référence à leur action et à l'information des citoyens. Cette charte avait déjà fait l'objet d'une publication intégrale dans le rapport de l'année précédente. Il a paru néanmoins utile de rappeler, dans le présent rapport, **les grands principes** qui figurent dans ce document afin que les partenaires et usagers du service public en soient dûment informés.

• La médiation est gratuite, d'accès libre – direct ou indirect – et intervient lorsque les autres recours internes sont épuisés.

• La médiation cherche à faciliter le règlement des différends dans un esprit d'apaisement et avec des méthodes qui privilégient l'écoute, l'explication, l'équité, l'impartialité, la conciliation et la rapidité. Elle contribue également à prévenir ces différends.

• Les médiateurs font des propositions de réformes en matière de procédures, de pratiques et de textes, qui sont orientées dans le sens d'une amélioration du service rendu.

• Les médiateurs exercent également leur action vers l'institution qu'ils sensibilisent à la recherche d'une meilleure satisfaction de l'usager.

• Les médiateurs veillent au respect du droit et de la confidentialité des informations obtenues dans le cadre de leur activité. Ils sont indépendants par rapport aux structures de l'institution. Ils rendent compte de leur activité.

• Le recours à un médiateur institutionnel comporte pour le demandeur, un certain nombre de garanties :
– l'accès facile au médiateur,
– la garantie d'une réponse rapide sur la recevabilité de la demande,
– le fait que la procédure écrite n'est pas exclusive d'autres procédures comme la réception des parties, ensemble ou séparément, accompagnées ou non de leur conseil, ou encore le recours à un expert,
– la motivation par le médiateur de sa recommandation et l'obligation qui lui est faite d'aborder l'ensemble des questions exprimées par le demandeur,

– le caractère confidentiel de la recommandation particulière et du protocole d'accord émis par le médiateur ainsi que l'impossibilité pour les parties de les produire dans le cadre d'une action en justice ou en arbitrage, sauf accord entre elles,
– le suivi par le médiateur de la mise en œuvre de sa recommandation ou de l'exécution du protocole d'accord par l'institution.

Les médiateurs et médiatrices institutionnels signataires de la charte exercent leur activité dans les institutions suivantes :

Caisse des dépôts, Électricité de France, ministère de l'Éducation nationale et ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Fédération française des sociétés d'assurances, France 2, France 3, Gaz de France, La Poste, ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, Mutualité sociale agricole, RATP, SNCF, Ville de Paris, France Télévisions, Autorité des marchés financiers.

Chapitre quatrième

Des médiateurs dans l'éducation nationale et dans l'enseignement supérieur : mode d'emploi

• Vous êtes un **parent d'élève** en conflit avec un enseignant ou l'administration et le dialogue est rompu ?

• Vous n'arrivez pas à obtenir les explications qu'appellent les décisions prises à l'égard de votre **enfant** ?

• Vous êtes un **étudiant** ou un **adulte en formation** et vous n'arrivez pas à vous faire entendre sur un problème de bourse, d'inscription, de déroulement d'un examen … ?

• Vous êtes un **enseignant** ou un **administratif** en désaccord avec une décision relative à votre carrière, votre affectation, votre rémunération … ?

ET votre démarche auprès des services concernés n'a pas abouti et vous recherchez une solution à l'amiable ?

ALORS vous pouvez faire appel aux médiateurs.

Des médiateurs
pour aider, en cas de litige, les usagers
et les personnels de l'éducation nationale
et de l'enseignement supérieur

– au plus près de chez vous
des médiateurs académiques

– au niveau national
la médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur

Qui peut saisir un médiateur ?

Chaque usager (parent d'élève, élève majeur, étudiant, adulte en formation) et chaque agent de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur.

Quand le saisir ?

En cas de blocage persistant, lorsque les démarches que vous avez engagées auprès des administrations de ces ministères n'ont pas abouti.

Quel médiateur saisir ?

• **Le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur** pour les réclamations concernant le fonctionnement des services centraux des ministères et des établissements qui ne relèvent pas de la tutelle d'un recteur d'académie.

• **Les médiateurs académiques** pour les réclamations concernant les services et les établissements (écoles, collèges, lycées, universités…) relevant d'une académie.

Comment le saisir ?

Vous pouvez saisir le médiateur **directement** par écrit, télécopie ou courriel, en rappelant vos coordonnées et en fournissant tous les éléments nécessaires à la compréhension du litige (décisions, lettres…).

Que fait le médiateur ?

• Si l'affaire est recevable, il examine le dossier et se rapproche de vous et de l'autorité responsable de la décision contestée pour rechercher, par le dialogue, une solution au litige.

• Au plan national, le médiateur remet aux ministres un rapport annuel public dans lequel il propose des mesures qui lui paraissent utiles pour améliorer le service public de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur.

Le médiateur intervient :
– gratuitement,
– en cas de litige persistant après que vous avez fait sans succès une démarche auprès des services concernés,
– en instruisant les demandes en toute confidentialité,
– en privilégiant le dialogue et la conciliation.

Le médiateur n'intervient pas :
– dans un litige entre personnes privées,
– dans une procédure engagée devant un tribunal,
– pour remettre en cause une décision de justice,
– dans un litige avec une autre administration.

Le réseau des médiateurs

Le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur

Adresse postale : Le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur
61-65, rue Dutot
75732 Paris cedex 15

Adresse électronique : mediateur@education.gouv.fr

Fax : 01 55 55 22 99

Sites internet : www.education.gouv.fr/mediateur

www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid20304/le-mediateur.html

Médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur

Monique Sassier
Tél. : 01 55 55 39 87

Adjoint

Jean-François Texier
Tél. : 01 55 55 33 03

Chargés de mission

Colette Damiot-Marcou
Tél. : 01 55 55 24 69

Louis Jouve
Tél. : 01 55 55 39 72

Bertrand Sens
Tél. : 01 55 55 24 26

Secrétariat

Chantal Bourgois, assistante
Tél. : 01 55 55 36 11

Catherine Santi, secrétaire
Tél. : 01 55 55 39 25

Les médiateurs académiques

Médiateur académique : une mission passionnante !

Les médiateurs académiques sont des personnes qualifiées qui se consacrent bénévolement à la mission de médiation. Ils sont nommés par arrêté des ministres pour une année renouvelable. Retraités de l'éducation nationale ou de l'enseignement supérieur, ils ont exercé des fonctions diverses d'administration, d'inspection ou d'enseignement. Ils ont acquis au cours de leur activité professionnelle une compétence précieuse pour répondre aux réclamations des usagers ou des personnels et aider à résoudre des litiges entre les requérants et les services et établissements relevant des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur.

Au 1er juin 2010, l'origine des 47 médiateurs académiques est la suivante :

2 directeurs d'administration centrale
1 inspecteur général de l'éducation nationale
1 inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
3 secrétaires généraux d'université ou d'un grand établissement
2 secrétaires généraux d'inspection académique ou d'IUFM
3 inspecteurs d'académie-DSDEN
11 inspecteurs d'académie-IPR
2 inspecteurs de l'éducation nationale
16 proviseurs
2 maîtres de conférences
1 professeur de lycée professionnel
1 administrateur civil
1 CASU
1 attaché d'administration de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur

Aix-Marseille
Guy Chaigneau
Jean-Louis Bouillot
Place Lucien-Paye
13621 Aix-en-Provence cedex 1
Tél. : 04 42 91 75 26
Fax : 04 42 26 68 03
mediateur@ac-aix-marseille.fr

Amiens
Claudette Tabary
20, bd Alsace-Lorraine
80063 Amiens cedex 9
Tél. : 03 22 82 38 23
Fax : 03 22 92 82 12
mediateur@ac-amiens.fr

Besançon
René Colin
45, avenue Carnot
25030 Besançon cedex
Tél. : 03 81 65 49 74
mediateur@ac-besancon.fr

Bordeaux
Miguel Torres
5, rue Joseph-de-Carayon-Latour,
BP 935
33060 Bordeaux cedex
Tél. : 05 57 57 87 21
Fax : 05 57 57 87 78
mediateur@ac-bordeaux.fr

Caen
Jacques Dremeau
168, rue Caponière, BP 6184
14061 Caen cedex
Tél. : 02 31 30 15 98
Fax : 02 31 30 15 92
mediateur@ac-caen.fr

Clermont-Ferrand
Jacques Boudot
3, avenue Vercingétorix
63033 Clermont-Ferrand cedex 1
Tél. : 04 73 99 33 66
Fax : 04 73 99 30 00
mediateur63@ac-clermont.fr

Corse
Jean-François Colonna d'Istria
BP 808, 20192 Ajaccio cedex 4
Tél. : 04 95 50 33 16
Fax : 04 95 51 27 06
med-aca@ac-corse.fr

Créteil
Bernard Gossot
Charles Dahan
Dominique Benoist
4, rue Georges-Enesco
94010 Créteil cedex 04
Tél. : 01 57 02 60 30
Fax : 01 57 02 62 50
mediateur@ac-creteil.fr

Dijon
Jean Roche
51, rue Monge, BP 1516
21033 Dijon cedex
Tél. : 03 80 44 86 07
Fax : 03 80 44 86 95
jean.roche@ac-dijon.fr

Grenoble
Michel Amoudry
7, place Bir-Hakeim, BP 1065
38021 Grenoble cedex
Tél. : 04 76 74 76 85 / 06 10 99 05 26
Fax : 04 76 74 75 00
ce.mediateur@ac-grenoble.fr

Guadeloupe
Moëna Dugamin
Bd de l'Union
97142 Abymes
Tél. : 05 90 21 38 59
Fax : 05 90 21 65 04
mediateur@ac-guadeloupe.fr

Guyane
Serge Patient
Route de Baduel, BP 6011
97392 Cayenne cedex
Tél. : 05 94 27 20 00 / 06 94 42 44 73
Fax : 05 94 27 21 44
serge.patient@ac-guyane.fr

Lille

Philippe Hémez
20, rue Saint-Jacques, BP 709
59033 Lille cedex
Tél. : 03 20 15 67 15
Fax : 03 20 15 61 55
stephanie.allaeys@ac-lille.fr

Guy Rouvillain
IA du Nord
1, rue Claude-Bernard
59033 Lille cedex
Tél. : 03 20 62 30 83
Fax : 03 20 62 32 91
ce.i59mediateur@ac-lille.fr

Alain Galan
IA du Pas-de-Calais
21, bd de la Liberté
62000 Arras
Tél. : 03 21 23 82 55
mediateur62@ac-lille.fr

Limoges

André Videaud
13, rue François-Chénieux
87031 Limoges cedex
Tél. : 05 55 11 43 01 / 06 73 87 04 82
Fax : 05 55 79 82 21
andre.videaud@ac-limoges.fr

Lyon

Michèle Bournerias
Pierre-Henri Besson
92, rue de Marseille, BP 7227
69354 Lyon cedex 07
Tél. : 04 72 80 60 12
mediateurs-academiques@ac-lyon.fr

Martinique

Ginette Bassin
Rectorat site de Tartenson, BP 638
97262 Fort-de-France cedex
Tél. : 05 96 59 99 35
Fax : 05 96 59 99 17
ginette.bassin@ac-martinique.fr

Montpellier

Bernard Biau
Claude Mauvy
31, rue de l'Université
34064 Montpellier cedex 2
Tél. : 04 67 91 46 49 / 06 72 75 34 51
Fax : 04 67 60 76 15
mediateur@ac-montpellier.fr

Nancy-Metz

Henri Sidokpohou
François Dietsch
Lycée Arthur-Varoquaux
BP 10049, rue Jean-Moulin
54510 Tomblaine
Tél. : 03 83 29 85 57
Fax : 03 83 33 27 08
ce.mediateur@ac-nancy-metz.fr

Nantes

Achille Villeneuve
4, chemin de La-Houssinière, BP 72616
44326 Nantes cedex 03
Tél. : 02 40 37 37 11
Fax : 02 40 37 37 00
mediateur@ac-nantes.fr

Guy Faucon
IA de la Loire-Atlantique
7, route de La-Jonelière
44322 Nantes cedex 3
Tél./Fax : 02 51 12 43 56
Fax : 02 51 12 43 56
guyfaucon@wanadoo.fr

Nice

Anne Radisse
Jean-Philippe Cante
53, avenue Cap-de-Croix
06181 Nice cedex 02
Tél. : 04 93 53 72 43
Fax : 04 93 53 72 44
mediateur-academique@ac-nice.fr

Orléans-Tours

Louis Baladier
4, rue Marcel-Proust, Bât. C
45000 Orléans
Tél. : 02 38 79 42 01
mediateur@ac-orleans-tours.fr

Paris

Colette Liot
Marlène Celermajer
47, rue des Écoles
75230 Paris cedex 05
Tél. : 01 40 46 20 36
Fax : 01 40 46 20 10
mediateur.acad@ac-paris.fr

Conservatoire national des arts et métiers
Marie-Jeanne Perruchon
CNAM : 292, rue Saint-Martin, Case 729
75141 Paris cedex 03
Tél. : 01 40 27 21 43
marie-jeanne.perruchon@cnam.fr

Poitiers

Marcel Levy
Cité administrative Duperré
Place des Cordeliers, BP 508
17021 La Rochelle cedex
Tél. : 06 12 67 35 94
Fax : 05 46 51 68 99
mediateur@ac-poitiers.fr

Reims

Jean-Marie Munier
1, rue Navier
51082 Reims cedex
Tél. : 03 26 05 68 05 / 06 30 96 78 92
Fax : 03 26 05 99 95
mediateur@ac-reims.fr

Rennes

André Quintric
96, rue d'Antrain, CS 10503
35705 Rennes cedex 7
Tél. : 02 23 21 76 41
Fax : 02 99 25 78 69
mediateur@ac-rennes.fr

Réunion

Christiane André
24, avenue Georges-Brassens
97702 Saint-Denis-Messag. cedex 9
Tél. : 02 62 29 78 29 / 06 92 42 42 89
mediateur@ac-reunion.fr

Rouen

Patrick Tach
IA de la Seine-Maritime
5, Place des Faïenciers,
76037 Rouen cedex
Tél. : 02 32 08 97 77
Fax : 02 32 08 97 78
mediateur.academique@ac-rouen.fr

Strasbourg

Paul Muller
6, rue de la Toussaint
67975 Strasbourg cedex 09
Tél. : 03 88 23 35 27
Fax : 03 88 23 39 28
paul.muller1@ac-strasbourg.fr

Toulouse

François Samson
Gérard Trève
Place Saint-Jacques
31073 Toulouse cedex
Tél. : 05 61 17 81 20
Fax : 05 61 17 81 71
mediateur@ac-toulouse.fr

Versailles

Georges Septours
Jean-Paul Lamorille
Marie-Claire Rouillaux
3, bd de Lesseps
78017 Versailles cedex
Tél. : 01 30 83 51 06
Fax : 01 30 83 51 03
ce.mediateur@ac-versailles.fr

Territoires d'outre-mer

Lucien Lellouche
61-65, rue Dutot
75732 Paris cedex 15
Tél. : 01 55 55 25 21
Fax : 01 55 55 22 99
lucien.lellouche64@orange.fr

Centre national d'enseignement à distance

Gilbert Le Gouic-Martun
Direction générale du CNED
2, avenue Nicéphore-Niepce, BP 80300
86963 Futuroscope Chasseneuil cedex
Tél. : 05 49 49 34 50
Fax : 05 49 49 05 81
mediateur@cned.fr